

Leena Warsell

Perikato vai uuden alku?

Alkon purku 1990-luvulla

Stakes

Sosiaali- ja terveysalan
tutkimus- ja kehittämiskeskus

Tutkimuksia 153

Toimitusneuvosto:

Matti Heikkilä, puheenjohtaja

Mika Gissler

Irma Kiikkala

Matti Kortteinen

Harri Sintonen

Sirpa Taskinen

Matti Virtanen

© Kirjoittaja ja Stakes

Suomen kielen tarkistus: Arja Aarnio

Ruotsinkielinen tiivistelmä: Heidi Mittler

Englanninkielinen tiivistelmä: Leena Saarela

Kannen suunnittelu: Harri Heikkilä

Taitto: Christine Strid

ISBN 951-33-1802-8

ISSN 1236-0732

Gummerus Kirjapaino Oy

Saarijärvi 2005

Esipuhe

Kun joskus vuosituhannen vaihteessa istuin samassa illallispöydässä Helsingin yliopiston yhteiskuntapolitiikan professorin Risto Eräsaaren kanssa, hän muutaman viinilasin jälkeen – varomattomasti – uteli kiinnostustani jatko-opiskeluihin. Kerroin kyllä viritelleen jatko-opintoja Jyväskylän yliopiston terveystieteen laitokselle jo 1990-luvulla, mutta olin jättänyt jo aikeet sikseen. Viritys jäi itämään ...

Mistä haluaisin tietää enemmän? No, mistäpä muusta kuin Alkon purkamisesta! Muutosprosessi tuntui olevan vielä aika tavalla hämärän peitossa, vaikka aihepiiristä oli jo ilmestynyt monia tutkimuksia. Eräänä kuulaana talviaamuna soitin Risto Eräsaarelle, vieläkö hän vastaa sanoistaan. ”Kyllä vaan, tervetuloa jatko-opiskelijaksi.” Hän suostui myös työni toiseksi ohjaajaksi, mistä olen hänelle ikuisesti kiitollinen.

Toiseksi ohjaajakseni sain emeritusprofessori Juha Partasen. Kun Juha kuuli aiheeni olevan 1990-luvun alkoholipolitiikasta, hän tokaisi: ”ihan ‘dead horse’, et sinä siitä enää mitään saa irti”. Siinä vaiheessa olin jo vakaasti alkanut uskoa suunnitelmaani jasaan uhyvän kollegani, Yhteiskuntapolitiikka-lehden päätoimittajan Matti Virtasen uskomaan siihen. Matista tuli sittemmin työn loistava ”sparraaja” aivan loppumetreille saakka. Lopulta vakuutin jopa molemmat ohjaajani.

Työn esitarkastajiksi sain professori Risto Heiskalan Jyväskylän yliopistosta ja professori Pertti Alasuutarin Tampereen yliopistosta.

Oli vielä yksi mutta. Miten rahoitan uuden harrasteeni? Stakesin Ehkäisevä päihdetyö-ryhmänsilloisena esimiehenä en voinut edes kuvitella tekevänsi sitä Stakesin ajalla ja palkalla. Se olisi ollut väärin omia kollegoja kohtaan. Anoin Alkoholitutkimussäätiöltä apurahaa vuosina 2002, 2003 ja 2004. En kuitenkaan saanut. Vasta jälkikäteen olen oivaltanut, miten viisas päätös oli ollut jättää minut vaille apurahaa: juuri tämä tutkimus piti kirjoittaa mahdollisimman vapaana kaikista alkoholialan toimijoista, myös Alkoholitutkimussäätiöstä. Otin kahteen otteeseen, syksyllä 2003 ja keväällä 2004, yhteensä noin seitsemän kuukautta palkatonta vapaata virkатыöstäni. Sen mahdollisti työparini Saini Mustalammen paluu äitiyslomalta. Hän otti vauhdissa ryhmän ohjekset käsiinsä, mistä hänelle suuri kiitos. Kiitos kuuluu myös muille lähimmille ryhmäläisille, joiden vilpittön ja rohkaiseva tuki siivitti työtäni alusta loppuun.

On ollut hienoa tehdä juuri tätä työtä. Olen saanut haastatella mukavia ja viisaita ihmisiä, luenut mielenkiintoisista asioista ja punonut niistä juonellista tarinaa suomalaisille tärkeästä kansallisesta instanssista. Siitä kaikille haastatelluille suurkiitokset. Yhteistyö oli rehtiä, saumatonta ja mukavaa. Olen käsikirjoitusta kirjoittaessani saanut lukuisia arvokkaita kommentteja ja näkökulmia sekä läheisiltä työtovereiltani että ystäviltäni. Heistä haluan Matti Virtasen lisäksi mainita mm. Ritva Heinin, Saini Mustalammen ja Katariina Warpeniuksen. Jukka Törrö-

seltä olensaanut asiantuntija-apua erityisesti argumentaatioanalyysin soveltamisessa. Nuori historian opiskelija Mirja Österberg työsti osittain samasta aiheesta graduajan yhdessä olemme matkan varrella pohtineet näitä aihepiirejä. Erityinen kiitos kollegoille Heikki Ollikainen, Pentti Karhu, Kari Paaso ja Pekka Olkkonen hyvistä kommenteista pitkin matkaa. Arja Aarnion, hyvän ystäväni, kielenhuollolliseen haukansilmään olen tottunut vuosien varrella luottamaan, enkä nytkään joutunut pettymään.

Mutta ilman ystäväverkostoja olisi ollut kovin tylsää. Aihetta on pohdiskeltu jopa 1970-luvun työpaikkani Keuhkovammaliiton mainioiden kollegojen Matti Korpin ja Leena Vasankari-Väyrysen kanssa. Sain heiltä jo työn alkuvaiheessa räväkät evästyksset. Muitakin epävirallisia verkostoja on tarvittu: Kaunohiihtoseura Sulavat on ollut alusta saakka henkinen tukijoukko niin myötä- kuin vastamässä. Kirpputoreilla on naapurin rouvan Ulla Marita Kanteleen kanssa pitkin matkaa ”reflektoitu”.

Jukka Petäjä toteaa (HS 2.10.2004) arvioidessaan Reko Lundánin kirjaa Rinakkain, miten ”muutos on pahasta, jos se koskee itseä. Se on taas hyvästä, jos se koskee jotakuta toista. Kaikkein parasta on se, jos se koskee jotakin instituutiota, persoonatonta toimijaa, jolla ei ole kasvoja eikä henkilötunnusta”. Alko on näin määritettynä täydellinen tutkimuskohde, vaikka se ei minulle ollutkaan mikään kasvoton toimija, vaan työpaikka, jossa olin alkoholisoidentiedottajan yksitoista vuotta. Siksi kaikki ne muutokset, jotka ovat koskeneet Alkoa, ovat koskettaneet myös itseäni ja hyviä ystäviäni. Napanuorani Alkoon katkesi jo vuonna 1996, kun alkoholipoliittiset tehtävät siirrettiin sieltä Stakesiin. Stakes on tarjonnut uuden toimintakontekstin ja laajentanut perspektiiviä.

Olen joutunut matkan varrella tarkistamaan käsityksiäni: vasta nyt tiedän, minkälaisessa talossa ja ajassa tein töitä ja miten entinen työnantajani riuhtaisi itsensä uuteen mukaan. EU:n tapa tehdä päätöksiä on alkanut tuntua kovin tutulta ja aika ajoin suorastaan – ymmärrettävältä. Olen kirjoitusprosessin kuluessa yrittänyt pitää mielessä Dalai Laman (Journalisti 17.10.2004) Sydämen Neuvot Toimittajille, joiden mukaan ”ei vielä riitä se, että on kiinnostunut päivänpolttavista tapahtumista, varsinkaan jos ne ovat kauhistuttavia. Olisi puhuttava myös hyvistä teoista, joita ihmiset tekevät”. Aika ajoin tunsin itseni alkoholipolitiikan Elina Sankaksi tai Sibelius-elokuvaa työstäväksi Timo Koivusaloksi.

Vaikka tein tämän kirjan akateemiseksi opinnäytteeksi, ei se koskaan ollut ainoa eikä edes tärkein motiivi. Alko on kaikkien meidän suomalaisten oma instanssi. Sen vaiheet kuuluvat kansalaisille, sekä sen alku että sen purku. Kirjoitin tämän kaikille niille suomalaisille, joita pitkäripaisen vaiheet ovat tavalla tai toisella koskettaneet. Kirjoitin sen entisille ja nykyisille työtovereilleni, joita ovat itseni tavoin askarruttaneet Alkon 1990-luvun vaiheet. Kirjoitin sen ehkäisevän päihde-työn työntekijöille ja ehkäisevän politiikan vastuuhenkilöille, jotta he voisivat reippaammin riuhtaista itsensä irti menneiden aikojen dogmeista ja tarttua uuteen.

Kirjoitin sen lapsilleni Liinulle ja Miikalle ja vastikään syntyneille lastenlapsilleni Ada Elenalle, Miina Rebekalle ja Sveva Kaislalle, jotta he ymmärtäisivät, miten aika, aatteet ja rakenteet muuttuvat, mutta ihminen perimmältään ei. Kirjoitin sen itselleni, jotta entistä selkeämmin pystyisin näkemään ja kokemaan uutta yhteiskuntapolitiikan kentillä.

Kiitos kotijoukoille, erityisesti Liinulle, nykyiselle rouva Munarille, joka Brysselistä käsin parhaansa mukaan yritti vihkiä minua EU:n päätöksenteon koukeroihin. Kiitos myös kärsivällisyydestä ja rohkaisevasta tuesta Sakarille ja poikani Miikan perheelle, joiden elämä ei kuitenkaan pahemmin tuntunut häiriintyneen vaimon ja mummun uusista harrastuksista. Yksi syy lienee siinä, etten antanut kirjoittamisen häiritä Suksikujan sisäköön ja puutarhurin töitä. Madonna ja Piaf, maanmainiot kissat, ovat olleet erityisen läsnä: ne ovat käpertyneet syliini tai tunkeneet näppäimistölle tassuttelemaan omia kommenttejaan.

Helsingissä Kansainvälisenä naistenpäivänä 8.3.2005

Leena Warsell

Tiivistelmä

Leena Warsell. Perikato vai uuden alku? Alkon purku 1990-luvulla. Stakes, Tutkimuksia 153. Helsinki 2005. ISBN 951-33-1802-8

Alkoholimonopoli voi merkitä itse organisaatiota, monopolioikeuksia tai erityistä hallintatapaa. Tämän tutkimuksen avainkysymyksiä ovat seuraavat:

1. Miten Suomen monopoliyhtiö eli Alko, sen organisaatio ja yksinoikeudet sekä hallintatapa purettiin 1990-luvulla ja mitä niiden tilalle muodostui?
2. Miten kansainvälistymisen paineet alkoivat näkyä alkoholipoliitikassa?
3. Missä ja ketkä tekivät lopulliset päätökset, Suomi vai EU? Miten pitkälle EU yksinsäätelimonopolitoiminnanreunaehdot? Ketkä muodostivat kotimaisen alkoholipoliittisen eliitin?
4. Miten tiukasti Suomi ja Alko pitivät kiinni alkoholilain velvoitteesta alkoholihaittojen minimoimiseksi?
5. Mitä kiistoja ja intressiristiriitoja muutosprosessi paljasti ja mitä strategioita eri tahot eri vaiheessa omaksuivat? Muuttiko globalisaatio alkoholipoliittista argumentointia ja siitä käytettyä käsitteistöä?
6. Mitä muutosprosessikerto alkoholin paikasta suomalaisessa yhteiskunnassa? Alkon ja alkoholipoliittikan ”yhteisestä hyvästä”? Muuttuiko monopolipuhe?

Tutkimuksen pääaineisto koostui 1990-luvun keskeisistä (ministeriöt, eduskunta ja Alko) asiakirjoista sekä avainhenkilöhaastatteluista. Tutkimusmenetelmät ovat kvalitatiivisia: pääasiassa sisällön ja argumentaation analyysiä.

Päätulokset: Tiukin taisto käytiin Alkon tukkumyynnin (hinnoittelun), ei vähittäismyynnin monopolioikeuksista. Vaikka Alko valmistautui Heikki Kosken johdolla tulevaan muutokseen hankkien mm. EY-asioiden asiantuntijatietoa, vasta 1992 Alkon johdolle alkoi nopeassa tahdissa selvitä muutoksen lopullinen luonne. Alko ei asettunut muiden pohjoismaisten monopoliyhtiöiden tapaan puolustusrintamaan, vaan valmistautui kesän 1992 kuluessa valitsemaan toimintastrategiansaneljästä erivaihtoehdosta nykytilasta täyteen yksityistämiseen saakka. Alko omaksui kannakseen vähittäismyynnin monopolista kiinni pitämisen. Se vaikutti muihin osapuoliin, mm. sosiaali- ja terveysministeriön asettaman lakityöryhmän työhön. Vasta myöhemmin selvisi, että ETA-sopimuksen myötä oli jo sovittu monopolien purkamisesta, eikä yhteispohjoismaisella sopimukseen kirjatulla julistuksella ollut minkäänlaista poliittista painoarvoa.

Alko oli lopulta valmis purkamaan jopa vähittäismyynnin monopolinsa, mutta ei konserniorganisaatiota. Tähän oli kaksi syytä: Alko ei olisi tullut toimeen ilman monopolin kautta kulkevaa rahavirtaa eikä uskonut vähittäismyynnin mo-

nopolin säilymiseen. Markkinoiden avautuessa Alkolla olisi ollut merkittävä omaisuustase ja johtava markkina-asema. Näistä syistä Ilkka Suomisen johtama Alko-Yhtiöt omaksui liiketoiminnalliseksi päästrategiakseen vähittäismyyntimonopolin purkautumisen jälkeisen ajanjakson valmistautumalla markkina-asemien valtaamiseen monopolin avulla. Sosiaali- ja terveystieteiden perustehtäväkustitui olemattomiin vuosina 1995–1997, ja tästä syystä omistajaministeriö (STM) joutui valmistelevaan Alko Oy:n vuonna 1997 tapahtuneen irrottamisen muusta konsernista. 2000-luvun alkoholipolitiikasta tuli Alkosta vapautunutta ja alueellisesti ja paikalliselle tasolle orientoitunutta politiikkaa.

EU:n kilpailulainsäädäntö ja päätöksentekojärjestelmä olivat kaikille toimijaosapuolille vieraita. Tutkimuksen mukaan Suomen Alkon ja alkoholipolitiikan edut eivät olleet 1990-luvulla enää lainkaan niin yhteneväiset kuin retorisella tasolla oli annettu ymmärtää. Alko-Yhtiöiden aikaan 1995–1997 ne olivat suorastaan antagonistiset. Jo integraation alkuvaihe 1988–1991 osoitti, miten hataralla pohjalla keskitetty alkoholijärjestelmä itse asiassa oli. Toimijat havahtuivat muutokseen kukin erikseen ja eri aikaan. Lisäksi eri osapuolten käsitykset muutoksen luonteesta poikkesivat toisistaan lähes loppumetreille asti. Lisäjännitettä toi kotimaisen elinkeinon sisäisten paineiden purkautuminen.

EU teki meille suomalaisille palveluksen puhdistamalla alkoholipolitiikan eli alkoholin haittoja ehkäisevän työn siihen aikojen kuluessa tarttuneista, mutta siihen kuulumattomista elementeistä toimien eräänlaisena uskonpuhdistajana. Alkoon kiteytynyt alkoholijärjestelmä oli olemassaolollaan suorastaan estämässä avoimen alkoholipoliittisen keskustelun. Näin alkoholimonopolin rakenteiden avaaminen, jonka pelättiin merkitsevän suomalaisen alkoholipolitiikan loppua, itse asiassa merkitsi uuden aikakauden, ”kolmannen tasavallan”, alkua. Alkoholipolitiikasta on tullut riskien välttämisen politiikkaa, jonka luonnollisia vastakkaisia intressejä on entistä vaikeampaa naamioda yhdeksi suureksi kantaaottamattomuuden etiikaksi.

Avainsanat: Alko, Alkon konserni, monopolioikeudet, monopolipuhe, EY/EU, sosiaali- ja terveystieteelliset syyt, alkoholilainsäädäntö

Sisällys

Esipuhe

Tiivistelmä

Luku 1: Näkökulma Alkon purkuun.....	13
Missä ovat tarinat?	13
Alko, suomalainen viinapää ja EU	16
Alkoholimonopolit ja niiden perustelu	16
Monopoliin yksityistäminen ja kansainvälistymiskehitys.....	18
Suomen monopoli ja viinapää.....	19
Alko tutkimuskohteena.....	22
Alkoholimonopolit ja EU.....	25
Vielä yksi tutkimus?.....	29
Tutkimustehtävä: miten Alkoa purettiin?.....	30
Monopolin kiistanalaisuus – puolesta ja vastaan	30
Tavoitteet, avainkysymykset ja omat esioletukset.....	32
Tutkimusmenetelmät	35
Tutkimusaineistot, niiden validiteetti ja eettiset näkökohdat	38
Tutkijajäsenistö	43
Tutkimuksen eteneminen	45
 Luku 2: Kansainvälistymisen signaalit	48
Johdannoksi	48
Allardtin komitea 1987–1989.....	49
Komitean toimeksianto ja rajaukset	49
Komitean linjavaihtoehdot.....	52
Mitä mietinnöstä puuttuu? Miksi?.....	53
Kansainvälistymisen signaalit.....	57
Alko.....	57
Alkoholipolitiikka-lehti	59
Raittiusliikkeen tuntosarvet	61
Sosiaali- ja terveysministeriö.....	63
Yhteiskunnallinen konteksti	67
Markkinakuri	67
Palvelukehitys	68
Johtopäätökset	70
 Luku 3: Terveys ja vapaa tavara.....	73
Johdanto	73
Kriisi vai alkoholiasioiden normalisointia?	74
I Yleinen osa	76
Pohjoismaat ja ETA-sopimus.....	76
Suomen alkoholimonopoli ja EY/EU.....	78
Lainsäädännön perusperiaatteet	78
Kansanterveysargumentti.....	79
Vähittäismyyntin monopolisointi.....	80

Muu keskitetty monopolivalta	81
Monopolin puolustajien näkökulma.....	82
EU-jäsenyyshanke kriisinä?	84
II Jäsenyysneuvottelut ja alkoholikysymys	85
Ulkoministeriö johtaa neuvotteluja.....	85
Norja jää yksin.....	87
Suomi–Ruotsi-maottelu alkaa	88
EY-lausunnot ja monopoli.....	89
”Tällaista puolustustaistoa Alko käy...”	90
”Vähempikin riittäisi?”	92
Brysselin pitsiä	93
Två kronor – Ruotsin kaksi linjaa.....	94
Suomen lopulliset neuvottelutavoitteet.....	95
Liikanen nuhtelee... ..	96
Komission kanta muotoutuu.....	96
Suomiko Troijan hevonen?	97
Ministerin kanta murtuu	99
”I hereby wish to confirm...”	100
Vaiheittainen purkaminen ei onnistu.....	100
Lopputulos?	102
Johtopäätökset	104
 Luku 4: Oy Alko Ab – Alko ”unlimited”	107
Johdanto	107
Alkon kehityskaari.....	108
Oy Alko Ab:n synty	109
Pohjoismainen alkoholijärjestelmä ennen EU-jäsenyyttä	111
Alkon suhde valvojiinsa.....	112
Alkon kansansivistystehtävä	116
Alkon modernisointi.....	117
Alkon ristiriitainen rooli.....	118
Alko valtiontalouden ”puskurina”	119
EU-integraatio Alkon sisältä nähtynä 1992–1994	120
Ahlaisten kallon strategia.....	120
Neljä eri strategiavaihtoehtoa	123
Alkon sopeuttamistoimet käynnistyvät	127
Hämmäntävä konsensus?.....	128
EY-neuvottelut Alkon kannalta	129
Valmistusmonopolia aletaan purkaa.....	131
Kossustako eurohitti?.....	132
Brysselin ratkaisu Alkon kannalta	133
Koski lähtee.....	133
Johtopäätökset	135
 Luku 5: Sopeuttava lainsäädäntö	139
Johdanto	139
Alkoholilainsäädännön pitkät juuret.....	140
Alkoholilain säätämisen vaikeus	141
Uusi alkoholilaki?	143
Ministeri Kankaanniemen visio.....	144

Lakityöryhmä aloittaa urakkansa	145
Lainsäädäntötyö etenee	149
Lausunnot ristiriitaisia	151
Lakityöryhmälle lisääaikaa	153
Paineet lisääntyvät kotimaassa	154
Yhteispohjoismainen strategia?	156
Alkoholitutkijat asialla	158
Alkoholilaki eduskunnassa	160
Lasi kuohuviiniä Ullanlinnan mäellä	162
"Jos viittisit faksata?"	163
Tilaviinikysymys	164
Johtopäätökset	166
 Luku 6: Alko-yhtiöt ja sen purku	170
Johdanto	170
Konsernin aamurusko	171
Alko-konserni arvioitiin uudelleen 1994	172
Pois innovaatiot ja uusi teknologia?	175
Viranomaisesta omaiseksi	177
Julkistrategia ja piilostrategia	179
Vähittäismyyntimonopoli – alkoholijakelua vai bisnestä?	180
Konsernirakenne silmätikkuna	182
Konsernin tosi juttu, "real thing"?	184
Ristiriita syvenee	184
Konsernielämää	186
Kokokaan uusi konserni kieli?	188
Ministeriö tekee omat johtopäätöksensä	189
Ministeriö ottaa ohjat	192
"Will attract problems like bees"	194
Kauppias Franzén saa vastauksen	196
Konserni pilkotaan 7.1.1998	198
Johtopäätökset	200
 Luku 7: Monopolin pesänjakajat	204
Johdanto	204
Alko-yhtiöiden pesänjako	205
Konsernin tila erityisselvitykseen	205
Synergiaedut...?	206
Konsernin viivytystaistelu	208
Näin sitten meneteltiin	210
Uusi Alko?	211
Unelma pirkkaviinistä	214
Muu elinkeinoelämä?	215
Alkoholipoliittiset toiminnot hajaantuvat	216
Yhteiskuntatieteellinen alkoholitutkimus	216
Biolääketieteellinen alkoholitutkimus	217
Kansan tapojen sivistäjät	218
Kaksi erillistä työryhmää	218
"Alko luopuu tutkimuksesta ja valistuksesta"	220
Kenelle Alkon hegemonia?	221
Johtopäätökset	223

Luku 8: Monopolipuhe.....	225
Johdanto	225
Argumentaation lähtökohdat.....	227
Argumentaation kulku	229
Monopolipuheen argumentaatio	230
Eduskuntapuheen pääargumentaatio vuosina 1968, 1994, 2003.....	231
Terveysargumentin nousu ja vakiintuminen	231
Viinapää-argumentointia ja Eurooppa-häpeää.....	234
Alkon asema ja alkoholipolitiikka	237
Puuttuvat tai lähes puuttuvat argumentit?	239
Mediapuhe 1990-luvulla: Helsingin Sanomien pääkirjoitukset.....	242
Yhteenveto	246
Yleisökonstruktioiden muutos ja sekoittuminen.....	246
Monopolipuheen esisopimukset.....	248
Monopolipuheen assosiatiiviset ja dissosiatiiviset elementit	249
Alkoholipuheen paradigmanmuutos?	252
 Luku 9: Kohti kolmannen tasavallan alkoholipolitiikka?	254
Alko ja EU: purkamisen lähtökohdat.....	254
Tärkeimmät käännekohdat	256
Alko-metaforat.....	262
Kolmannen tasavallan alkoholipolitiikka?.....	264
 Sammandrag	269
Abstract.....	271
 Lähteet	273
 Liitteet:	
Liite 1. Alkoholipoliittinen toimijakenttä vuonna 1990.....	283
Liite 2. Alkoholipoliittinen toimijakenttä vuonna 2003.....	284
Liite 3. Miten tapahtumat etenivät 1987–2000?	285

Luku 1: Näkökulma Alkon purkuun

Missä ovat tarinat?

”Ensi yönä ajan virtaan piirretään raja. Johonkin se on vetäistävä. Joulukuun 31. päivän viimeisen sekunnin loppu kelpaa tarkoitukseen yhtä hyvin kuin jokin muu hetki. Rajalta katsomme eteen ja taakse. Mennyt jäsennetään vuoden tärkeimmiksi uutistapahtumiksi, muotivirtauksiksi, ilmiöiksi ... Eletyn elämän rikkaus ja moninaisuus kuivataan ja prässätään historian herbaarioissa tallennettavaksi. Todelisuus pelkistyy tarinaksi ja selitykseksi. Oraakkeliin, astrologien ja futurologien ponnistuksista huolimatta tulevaisuuseisuoistupuristumaan yksinkertaiseksi tarinaksi. Yhä uudetyllättävät nykyhetket ryntäävät päällemme tulevaisuuden loputtomien mahdollisuuksien ja uhkakuvien kaaoksesta ...” Näin kuvaa uudenvuodenyötä Eero Hämeenniemi pakinassaan Humala metaforana (HS 31.12.2003).

Hän jatkaa: ”Uutena vuotena moni juo. Nousevan, huipentuvan ja krapulaanjysähtävän humalan kaaritajoa oivallisen metaforan menneen ja tulevan rajalla seisovan ihmisen tunneille ... Loistavia visioita ja suunnitelmia syntyy. Vaelletaan kapakasta vielä hauskempaan kapakkaan, juhlista vielä parempiin juhliin. Yön edetessä euforia sulaa kaaokseen. Outoja kasvoja tungeksii ohi, porukat haajoavat, liitot rakoilevat. Ikuinen rakkaus on ohi varttitunnissa... Aamulla on tarinoiden aika. Krapulaiset aivot harovat yön muistojen kaoottisesta tulvasta hyväksyttävän selityksen riekaleita. Menneisyydestä pyritään rakentamaan nykyhetken tarpeita vastaava kuva.”

Hämeenniemen kuvaus sopii oivallisesti tämän tutkimuksen metaforaksi. Euroopan unionin myötä Suomeen piirrettiin raja. Alkoholimonopoli purettiin vähittäismyyntiä lukuun ottamatta. Kuusikymmentä vuotta suomalaisia kontrolloineen ja sivistäneen monopoliyhtiön aika oli ohi ”varttitunnissa”. Syntyy ”loistavia visioita ja suunnitelmia”. Sitten eurooppalaisuuden ensi ”euforia sulaa”. ”Kaaokseenko?” Sitä me emme vielä vuonna 2005 tiedä.

Nyt on jo melkein puolipäivä, mutta missä ovat ne tarinat? Miten Alko, monopoliyhtiö, oikein purettiin ja mitä kaikkea se suomalaisille merkitsi?

Tätä tarinaa alan nyt kertoa. Monopolin ”rikkaus ja moninaisuus kuivataan ja prässätään historian herbaarioissa tallennettavaksi”. Alan lukea Alkon tarinaa ikään kuin dekkarina väärin päin, lopusta alkuun. Miten päädyttiin juuri siihen, mihin lopulta päädyttiin? Mitkä olivat raskauttavat todisteet? Miten saatiin näyttö? Saatiinko tunnustus? Missä motiivit?

”On vaikeaa saada selkeää ja koherenttia kuvaa niistä äskeisistä muutoksista, jotka ovattapahtuneet suomalaisessa alkoholikontrollijärjestelmässä... ETA-neu-

vottelut ja EY:n jäsenyys aiheuttivat paljon erilaista sekaannusta vastuussa olevien päätöksentekijöiden osalta.” Näintoteaa Christoffer Tigerstedt väitöskirjassaan ja jatkaa: ”Kesti kokonaisen vuoden Skandinavian johtavilta virkamiehiltä tajuta, että alkoholimonopolioiden kohtalo on sinetöity ...”. (Tigerstedt 2001, 103; käänös kirjoittajan.)

Tigerstedt on sikäli oikeassa, että ”monitasoisesta ja kimurantista, kriisiin vertautuvasta tapahtumaketjusta ei ole helppoa saada edes otettasitten mitään loogista ja selkeää kuvaa”. Mutta ei kai se nyt ihan mahdotontakaan ole? Aloin lukea 1990-luvun tutkimuskirjallisuutta, käydä arkistoja läpi ja haastatella avainhenkilöitä.

Päätin ottaa mahdollisimman yksityiskohtaisesti selvää, miten monopoliyhtiö (Oy Alko Ab, Alko-yhtiöt) itse asiassa purettiin, ei vain Alkosta katsottuna, vaan Suomen valtion taholta. Kestikö tilanteen oivaltaminen vain ”yhden vuoden”, kuten Tigerstedt väittää? Ketkä oivalsivat ensimmäiset muutossignaalit?

Ensin halusin tietää, miten monopolin murtamisen paineet itse asiassa alettiin tiedostaa ja mitä selviytymisstrategioita sekä kansallisesti että eritoimijoiden sisällä tähän kehitettiin. Miten valtion eri toimijatahot (ministeriöt, hallitus ja eduskunta, elinkeinoelämä ja monopoliyhtiö itse) asian näkivät ja kokivat; oliko valtiotoimijalla yhteinen näky ja strategia vai oliko valtio itsensä kimpussa? Halusin selvittää yksityiskohtaisesti, minkälaisen argumentaation ja reunaehtojen kautta alkoholiyhtiötä ja sen monopolioikeuksia puolustettiin, minkälaisin vastaargumentein ne haluttiin kaataa. Mitkä paineet olivat sisäsyntyisiä, mitkä todellisia EU-integraatiosta aiheutuvia paineita?

Monopoliyhtiön syntyyn 1930-luvulla liittyi kiivasta yhteiskunnallista keskustelua, sisä- ja ulkopoliittisia paineita, vaikea talouspula ja raittiusliikkeen lepyttämiselkeitä. Oletan myös purkamisprosessiin 1990-luvulla sekoittuneen valtapyyteitä, talousintressejä, tunteita, eri tahojen omia intressejä, reviiiritaisteluita, muutosvastarintaa, raittiusideologiaa – eikä vain rationaalista päätöksentekoa.

On aika pohtia, oliko alkoholikysymyksestä jo tullut kansan terveyden politiikkaa ja Alkosta enemmän yritys kuin pelkkä monopoliyhtiö. Pystyttiinkö nyt, seitsemän vuosikymmentä myöhemmin, tarkastelemaan alkoholikysymystä rauhallisesti ja rationaalisti? Oliko ”tuli ja jää” jo kesyynyt yhteiseurooppalaisuuden kynnyksellä?

Monen suomalaisen sukupolven elämää on eletty alkoholikontrollin ja sitä harjoittavan ja sitä symbolisoivan monopoliyhtiön varjossa. Sen on täytynyt vaikuttaa meihin myösyvemmin, muokata meidän kansallista identiteettiämme. Jos näin on, alkoholiyhtiön monopolien purkamisen myötä purkautuu myös jotain omasta identiteetistämme, suomalaisuudesta?

Folkloristi Satu Apo viittaa tällaiseen siirtymään todetessaan alkaneensa nähdä alkoholia koskevan tutkimuksensa (mm. Viinan voima 2001) kertovan paitsi viinasta myös suomalaisuuden määrittelystä. Kiitos siitä lankeaa hänen mukaansa

kansalaiskeskustelulle, jota medioissa käytiin Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä 1990-luvun alkuvuosina. Folkloristeja ja etnologeja – muitakin kuin Apoa itseään – ärsytti se, että kielteinen suomalaisuuspuhe oli vahvasti esillä ja kriittisyyden aste oli huomattavan suuri. Välillä tuntui siltä, kuin ”ajan ratas olisi pyörähtänyt satavuottataaksepäin ja oltaisiintaaspäästy kuulemaan, mitensäätyläisrouvat haukkuivat Savosta tulleita piikojaan”.

Suomalaisuuteen liitetyt kielteiset stereotyyppit eli stigmat voitiin Apon mielestä johtaa perusväittämästä, jonka mukaan suomalaiset ovat metsäläisiä ja maalaisia eli sivistymättömiä ja kehittymättömiä verrattuna ns. vanhoihin kulttuurikansoihin. Tästä olettamuksesta seuraaväistämättä, että suomalaisten käytöstavat ovat puutteellisia kaikilla sosiaalisen kanssakäymisen ja itsen esittämisen alueilla. ”Euroopan unionin kynnyksellä tunnuttiin suorastaan kilpailtavan siitä, kuka keksii eniten ja erikoisimpia kehittymättömyyden indeksejä ja markkereita.”

Apo kuvaa tällaista stigmatisointia Erving Goffmanin (1981) käsitteellä pilatui dentiteetti (spoilt identity). Hän alkaa puhua jonkinlaisesta itserasismista eli itse pilatusta identiteetistä ensinnäkin siksi, että suomalaiset ovat itse pilanneet identiteettinsä (self-spoilt identity), ja toiseksi siitä syystä, että suomalaiset ovat etsineet selityksiä huonoudelleen hyvin painokkaista ja determinoivista muuttujista, nimittäin biologisesta ja kulttuurisesta perimästä sekä kielestä (Apo 1998). Käsitys suomalaisten huonosta viinapäästä kuuluu juuri tähän perimään. Onko se puolestaan oikeuttanut tiukan alkoholikontrollin ja sitä harjoittavan alkoholimonopolin? Kun monopoli murtuu, loppuuko myös suomalaisen identiteetin pilaaminen ihan omin voimin?

Euroopan unioniin liittyminen aloitti tavallaan uuden aikakauden, jota voidaan symbolisesti kutsua vaikka kolmanneksi tasavallaksi. Unionin vaatima läpinäkyvyys ja tavaroiden syrjimättömyyden periaate lopettivat alkoholikaupantaloudellisen protektionismin avaamalla monopolien purkamisen kautta kauppa- ja kilpailupolitiikan hanat sekä kotimaassa että kansainvälisesti.

Oman rekonstruktion lopuksi haarukoin sitä, minkälaiseksi ovat muodostuneet 1990-luvun puheavaruudet alkoholikysymyksen suhteen. Olemmeko jo integroitunut osa avointa ja globaalia markkinataloutta vai elämmekö vielä 2000-luvulla jonkinlaista murtovesiaikaa, jolloin suolainen ja makea vesi vasta ovat sekoittumassa?

Alko, suomalainen viinapää ja EU

Alkoholimonopolit ja niiden perustelu

Historialliset syyt valtion omistamille tai myöntämille hyödyke- tai palvelumonopoleille ovat aikojen kuluessa vaihdelleet. Yksi syy on ollut hyödykkeen myynnistä valtiolle tulevien tulojen maksimointi. Myyntitulojen näkökulmasta ideaalinen on sellainen hyödyke, jonka kysynnässä ei juuri ole joustoa, mutta jota ei voida vattomasti paikallisesti tuottaa. Suola ja tulitikut täyttävät hyvin nämä kriteerit. Jokapäiväisessä käytössä olevat psykoaktiiviset aineet – esimerkiksi alkoholi, tupakka ja kahvi – ovat myös olleet tavallinen valinta tällaisiksi hyödykkeiksi. (Room 1993a & b.)

Valtiot myöntävät monopoliepatenttien, tekijänoikeussuojan ja tavaramerkkien muodossatukeakseen uusia innovaatioita tai luovaatyötä, luodakseen vakaat markkinat ja/tai suojellakseen kuluttajaa. Valtion suojaa jollekin tavaramerkille voidaan pitää sekaantumisen markkinoiden vapaaseen toimintaan. Sekaantumista perustellaan sillä, että kuluttajan on voitava luottaa tuotteen koostumukseen ja laadunvalvontaan.

Tukkumarkkinoiden monopolisointi on yksi tapa, jolla valtio on yrittänyt vaikuttaa joidenkin maataloustuotteiden markkinointia. Tämä oli yksi peruste Sveitsin, Saksan ja Ranskan brandyn ja hedelmäviinon tukkumonolioiden perustamisille. (Mm. Room 1993b.)

Timo Kortteinen (1989) määrittelee valtion alkoholimonopolin koskemaan kaikkia valtion jonkinasteisessa ohjauksessa olevia joko alueellisia tai valtiollisia alkoholijuomien saatavuuteen liittyviä rajoittavia toimia. Saatavuus koskee joko tuotantoa, tukkumyyntiä, vähittäismyyntiä tai vientiä. Alkoholijuomat ovat joko olutta, viiniä ja tislattuja väkeviä juomia tai mitä tahansa alkoholia sisältävää juomaa.

Ensimmäinen valtion ohjailema alkoholimonopoli perustettiin Falunin kaupunkiin Ruotsiin 1850 (ns. Göteborgin järjestelmä). Tavoitteena oli luoda työläisille sellaisia juomapaikkoja, jotka minimoisivat juomiseen liittyvät sosiaaliset häiriöt samalla, kun ne tuottaisivat kaupungille huomattavia tuloja. (Room 1993b, 83–84; Bruun 1972, 244–245).

Vuosisadan vaihteeseen asti useimmat valtion alkoholimonopolit toimivat kunnallisella tasolla Falunin tapaan. Kun väkijuomakysymys-konteksti alkoi 1900-luvun alussa määrittyä ensisijaisesti raittiusliikkeen totaalista kieltäytymistä agitovista lähtökohdista, ajettiin valtion monopolisoimaa alkoholikauppaa vaihtoehtoisena politiikkana. Tavoitteena oli vähentää alkoholista aiheutuvia haittoja lopettamatta kokonaan alkoholin laillista saatavuutta. Vapaan markkinatalouden sijaan tarjottiin rajoitettua, laillista jakelua valvotuissa olosuhteissa; tämän oletet-

tiin minimoivan haitat. Järjestelmällä nähtiin jo haittoja: ”Kieltolain kannattajat olivat täysin selvillä siitä, kuinka riippuvaisiksi valtiot voisivat tulla alkoholituloista, ja halveksivat sitä potentiaalista kunniallisuutta, jonka valtion mukaantulo alkoholikaupalle tarjosi” (Room 1993b, 84).

Useimmissa tapauksissa valtion alkoholimonopolit perustettiin ilman kansanterveyteen liittyviä argumentteja ja useimmiten kieltolain pohjalle. Näin tehtiin myös Suomessa: Oy Alkoholiliike Ab perustettiin 1932 keskelle valtion kasakriisiä kieltolain purkamisen yhteydessä estämään laitonta alkoholikauppaa ja keräämään laillisen kaupan voitot valtion kassaan. Kansanterveysargumenttioneasiassa myöhäsyntyinen, vasta 1970-luvun tuote. Alun perin monopolieihin liittyi myös ostajien yksilöllistä tarkkailua, mikä piirre on kaikista alkoholimonopoleista kokonaan kadonnut.

Monopolintarkastelussa Euroopan unionin kauppaja-kilpailupolitiikkaavastenneusee keskeiseksi näyttö siitä, miltä erilaiset monopolioikeudet näyttävät todellisuudessa kansanterveyden kannalta, ei vain poliittisena retoriikkana. Kansanterveyden kannalta olennaisimpana tutkijat (mm. Room 1993a & b) ovat pitäneet vähittäismyyntimonopolia, koska se pystyy rajoittamaan alkoholijuomien saatavuutta ja jossain määrin myös vaikuttamaan ostokäyttäytymiseen. Tätä kautta sillo oletetaan olevan alkoholin haittoja vähentävä vaikutus. Lisäksi valtion vähittäismyyntimonopolin voimähdäpalvelevan moniasosiaalisen oikeuden mukaisuuden kysymyksiä ja esimerkiksi yleistä turvallisuutta ja järjestyksenpitoa. Tukkumyyntimonopolilla ei ollen näyttöä kansanterveydellisestä merkityksestä. Se on olennainen valtion alkoholitulojen kannalta [the wholesale level is almost irrelevant: it is the retail level that is crucial]. (Room 1993a, 14.)

Monopolijärjestelmän valinneet maat näkevät alkoholin erikoishyödykkeenä, joka liittyy laajasti kansanterveyteen, sosiaaliseen hyvinvointiin sekä yleiseen järjestykseen ja näiden kustannuksiin. See ei ole leivä eikä lastenvaatteiden kaltainen hyödyke, päinvastoin kansanterveysargumenttione ”voimakas perustasen puolesta, että alkoholia ei pitäisi tyrkyttää kuluttajille ja että itse asiassa alkoholin saatavuutta pitäisi rajoittaa”.

Yhtenä tärkeimpänä monopolisointia puoltavana piirteenä on nähty sen yksityistä voitontavoittelua ehkäisevä luonne. Lisäksi sen etuja ovat mm. tutkimustiedon parempi hyödynnettävyys ja alkoholiolojen kehityksen seuraaminen sekä ikärajojen että päihtyneille myynnin yksityistä tehokkaampi valvonta. Myymälöiden sijaintia, lukumäärää ja aukioloaikoja sekä myynnin ehtoja pystytään säätelämään niin, että ne palvelevat myös kansanterveyden ja yleisen järjestyksenpidon etua. (Room 1993b, 88.)

Ismo Tuominen (1997, 435) määrittää alkoholimonopolin perustehtäväksi yksityisen voitontavoittelun leikkaamisen niin, että alkoholiyhtiö voi ja sen tulee pidettyä kaikesta sellaisesta myyntitoiminnasta, joka on omiaan lisäämään sen omaa myyntiä ja joka ei jostain muusta syystä ole välttämätöntä. Alkoholiyhtiön

vuositulos on hyvä silloin, kun se on pystynyt leikkaamaan omalta osaltaan alkoholijuomien kulutuksesta pois sen osan, joka liiketaloustieteen mukaan voitaisiin optimaalisella markkinaohjautuvuudella ja kuluttajiin kohdistuvalla myynninedistämistoiminnalla saada aikaan. Tämä on hänen mukaansa merkittävä osa siitä hinnasta, jonka yhteiskunta on oikeutettu myöntämästään privilegiosta saamaan.

Monopoliien yksityistäminen ja kansainvälistymiskehitys

Mitä tapahtuu, kun monopolioikeudet lakkautetaan ja vähittäismyynti yksityistetään? Seurauksista on jonkin verran tutkimusnäyttöä sekä Pohjois-Amerikasta että Kanadasta, joissa joidenkin osavaltioiden vähittäismyynti yksityistettiin 1980-luvulla.

Kansainvälinen tutkijaryhmä on tehnyt meta-analyysin lähinnä USA:n ja Kanadan 1980-luvulla yksityistetyistä monopoleista (Her et al. 1999, 1133–1135). Yksityistäminen näyttää tutkimusten mukaan nostavan – ei siis laskevan – alkoholijuomien hintoja, erityisesti kaikkein suosituimpien juomien. Useimmiten yksityistämistä on myös seurannut myynnin nousupiikki, joka kuitenkin on jäänyt suhteellisen lyhytikäiseksi (mt., 1135). Mm. Iowan ja Länsi-Virginian osavaltioiden monopoleissa 1980-luvulla siirrettiin viinien myynti yksityisille. Siirto aiheutti Iowassa 98 prosentin ja Länsi-Virginiassa 48 prosentin kulutuksen nousun (Österberg 1990, 245). Kuinka pian kulutus tasaantui ja mille tasolle, ei Österberg mainitse. Vastaavaa nousua ei taas havaittu Kanadan Quebecissä, jossa viinien myynti yksityistettiin (mt., 246).

Yksityistäminen näyttäisi tämän kansainvälisen tutkijaryhmän (Her et al. 1999, 1135) mukaan välittömästi muuttavansa atavudentasoa monessa suhteessa. Muutosten voimakkuutta ja vaikutusta ei enää systemaattisesti ole tutkittu. Ei myöskään ole arvioitu järjestelmän vaikutuksia mm. alaikäisille tai päihtyneille myyntiin. Tutkimukset keskittyvät pääasiassa kulutustason muutosten kuvaamiseen, vaikka tutkijat ovat varsin yksimielisiä siitä, että vähittäismyyntimonopolilla kokonaiskulutustason säätelijänä on näyttöä kansanterveydellisestä merkittävydestä. Sensijaan monopolisoinnin vaikutuksista suoraan alkoholiin aiheuttamiin haittoihin ja niiden kehitykseen on vain vähän tutkimusnäyttöä.

Jotta tieto yksityistämisen vaikutuksista laajenisi, tarvittaisiin tutkijaryhmän mukaan tietoa alkoholimyymälöiden koon ja luonteen muutoksista, vaikutuksista juomien kulutusrakenteeseen ja hintoihin, aukioloaikoihin ja sitä kautta valtion verotuloihin. Lisäksi tutkijoiden on vaikea saamansa tiedon perusteella arvioida, miten yksityistäminen on vaikuttanut yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen sekä kansanterveyteen ja alkoholikaupan toimijakenttään sekä mitä muita kaupallisia intressejä yksityistetty alkoholikauppa on herättänyt. Tutkijat päätyvät siihen

lopputulokseen, että itse asiassa yksityistämisen kansanterveydelliset vaikutukset tiedetään yllättävän vähän.

Suomen monopoli ja viinapää

Suomi näyttää olleen se Pohjoismaa, joka 1900-luvulla toteutti kielto- ja kontrollipolitiikkaa koko voimallaan. Yhtenä keskeisenä tekijänä lieene pohjoismaisen yhteiskunnan poikkeuksellisen vahva valtiokeskeisyys, suorastaan ”läpivaltiollistuminen”. Kuten Pauli Kettunen (2003) on osoittanut, sekä kansainvälisessä että pohjoismaisessa vertailussa suomenkielisen käänteiyhteiskunta sulkeen kymerkitystensä ulkopuolelle ”poikkeuksellisen selvästi kaikki kansallisvaltiota pienemmän. Yhteiskunnalla on Pohjoismaissa tarkoitettu valtioon samastuvaa yhteiskuntaa”.

Valtiokeskeisyyden ohella meillä on toinenkin vahva selittäjä, erityinen suomalainen viinapää. Alkoholimonopolista puhuttaessa viitataan usein niihin erityisiin syihin, joiden vuoksi meillä pitää olla muita maita tiukempi alkoholikontrolli. Yksi tällainen on suomalainen juomatapa, viinapää. Vaikka uskomuksilla viinapään olemassaolosta on omat historialliset selityksensä, kuten mm. Matti Peltonen (1998a, 1997) on osoittanut, se on edelleen yksi tavallisimmista alkoholipuheen argumentaatioista. Mm. ministeri Toimi Kankaanniemi (ks. Luku 5) kääntää viinapää-puheen EU-kielelle esittäessään tutkijaraportin julkistamistilaisuudessa 23.4.1993, että ”Suomen on nyt näissä neuvotteluissa mahdollisesti todistettava [Euroopan unionille] oma heikko viinapänsä”.

Eritieteenalojen edustajat ovat vuosien kuluessa pohtineet viinapään olemassaoloa. Ajatus on elänyt ja elää osittain vieläkin suomalaisessa alkoholitutkimuksessa. Siinä on pitkälti paikannettu viinapää kulttuuriseksi ilmiöksi. Klaus Mäkelälle viinapää on ”etnistä ominaislaatua”. Eri maiden juomatavoissa on suuria eroja, ja alkoholin käytön kulttuuriset erikoispiirteet elävät sitkeästi yli suurtenkin rakennemuutosten. ”Alkoholinkäyttö on rakenteellisesti pinnallinen, mutta kulttuurisesti syvä ilmiö” (Mäkelä 1999, 76). Matti Virtaselle viinapään ydintä on uhma, muttase on monikerroksinen ilmiö, äänkyröineen, tuiskeineen ja huppeleineen. ”Uhmaa tarvitsee alistettu ja voimaton ihminen. Suomalainen on perinteisesti hakenut pullosta voimaa eikä niinkään yhteisyyttä ja vapautta” (Virtanen 1982, 14).

Juha Partasen (1992) viinapää on ”myyttistä humalaa ja heroista juomista”, jossa yhtenä erityispiirteenä on suomalaisen miehen kosminen yksinäisyys. Näin Partanen määrittää alkoholille suomalaisessa kulttuurissa erityisen paikan. ”Humalaa tavoitellaan. Se hyväksytään tai sitä siedetään – kunhan se ei kroonistu juopoudeksi – ja tyydytään toivomaan, että siitä ei olisi kovin paljon riesaa. Humalaa itseään ei pidetä ongelmana tai ongelmien oireena” (Partanen 1992, 382).

Kulttuurisen viinapää-käsityksen puhtain edustaja on (mm. Simpura 1989b) Pekka Kuusi, joka käsitti juomatavattensa kaikkien yhteisöllisen kulttuurikehityksen tuloksiksi. Tämä puolestaan painottaa kasvatuksen ja valistuksen merkitystä viinapään kesyttämiseksi. Tätä ajatusta Kuusi pitkälle myös toteutti käytännössä ollessaan Alkon pääjohtajana.

Jussi Simpura on hiukan eri linjoilla kuin Mäkelä, Virtanen ja Partanen: hän väittää (mm. juomatapatutkimuksiin perustuen), että suomalaiset juomatavat vaihtelevat paljon kuten minkä tahansa muun maan väestön juomatavat. Hän irrottaa viinapää-argumentaation harjoitettavan alkoholipolitiikan perusteluista. ”Alkoholipolitiikkaa harjoitetaan alkoholin käytöstä koituvien haittojen ehkäisemiseksi. Silloin on keskeistä kulutustason ja alkoholihaittojen määrän välinen yhteys: mitä enemmän juodaan, sitä enemmän on alkoholihaittoja” (ns. kokonaiskulutusmalli). Sensijaan Simpura viittaa laadullisten erojen olemassaoloon: Suomessa on edelleen suhteellisen paljon runsaaseen kertajuomiseen liittyviä haittoja. (Simpura 1989b, 109.)

Kun viinapää-ilmiötä selitetään biologisella näytöllä, Veli Verkon selitykset puetaan suorastaan globaaliin muottiin. Psykiatri Matti Virkkusen (1989) mielestä ei ole kysymys yksinomaan suomalaisesta vaan ”yleismaailmallisesta huonosta viinapästä”. Tila liittyy hänen mukaansa nk. alkoholismiin tyyppiin 2, joka tutkimuksen mukaan on noin 25 prosentilla alkoholisteista (amerikkalaisissakin aineistoissa). Tila esiintyy tutkimusten mukaan vain miehillä, millä selitetään mm. miesten yliedustus vankiloissa naisiin verrattuna.

Suomalaisen ”erityisyyden” ovat vahvimmin kyseenalaistaneet historioitsijat: muun muassa sosiaalihistorioitsija Matti Peltonen ja folkloristi Satu Apo. Peltonen näkee siinä vain aikalaisuuteen sidotun poliittisen tarkoituksen mukaisuuden, jossa viinapää-käsitys nyytettiin suomalaisen itsensä toimesta. Viimevuosisadanalussa viinapäähän alettiin liittää kaikki ne kolme elementtiä, joiden kautta käsitteen erityisyys muodostuu: käsitykset sekä juomatavan ja nautintatavan että humalakäyttäytymisen erityisyydestä. Käsitteen ilmeisimmät elementit olivat jo raittiusliikkeessä vanhastaan tuttu alkoholin käytön ja rikollisuuden liittäminen yhteen, suurlakon jälkeinen sivistyneistön pettyminen kansaan ja aikakaudelle tyypillinen yleiseurooppalainen rotuajattelu. (Peltonen 1997, 10.)

Peltonen (mt., 116) muistuttaa myytin häviävän vain olemalla toistamatta sitä. Viinapää-myytin häviämisestä ei hänen mukaansa ole merkkejä. Sitä on toistettu kymmenien vuosien aikana lukemattomia kertoja, niin että ajatusmalli on ”ruumiillistunut suomalaisen sivistyneistön sieluun niin syvälle ja niin tiukkaan, että teorian suomalaisesta viinapästä pystyy toistamaan missä tilanteessatahansa ja millaisessa tilanteessa tahansa”.

Luvussa 8 analysoin Chaim Perelmanin kehittämän argumentaatioanalyysin avulla, onko viinapää-käsitteessä suorastaan uinuvan metaforan aineistaja onkose

yksi suomalaisen alkoholipuheen tunnetuimmista (ja raskauttavimmista) esisopimuksista.

Satu Apo (2001) on osoittanut vääriksi oletukset, joiden mukaan ”kansa täällä on niin kovin juoppoa”. Apolla on 400:n vuoden perspektiivi. Hän periodisoi ajanjakson 1600–1980 kolmeen osaan: Olut-Suomi esihistoriallisesta horisontista 1600-luvulle, Viina-Suomi 1600-luvun puolivälistä 1860-luvulle ja Kuiva-Suomi (1866–1968). Olut-Suomea Apo tarkasteleemm. alkoholietiologioiden, myytien ja riittien sekä merkitysten rakentumisen varhaisena kontekstina. Viina-Suomi taas toimii kehyksenä organisoituneelle talonpoikauskulttuurille, jossa alkoholin käyttö näyttää sitoutuneen vahvasti erilaisiin arjesta erottuviin rituaaleihin. Viina-Suomen kansanomaisessa ajattelussa juominen oli sekä oikeuksien että velvollisuuksien säätelemää. Viinaa pidettiin arvokkaana ja humalaa näyttämisen arvoisena (humala oli yhtä kuin ”köyhän miehen Rolex”). Mainittujen kontekstien ulkopuolella juominen osattiin myös nähdä puuttumista vaativana ongelmana.

Apon perspektiivistä tiivistyy kovin toisenlainen kuva suomalaisten juomatavoista. Kansanomaiseen alkoholijatteluun ovat itse asiassa sisältyneet itsehillinnän ja kollektiivisen säätelyn periaatteet. Sosiaalinen kontrolli alkaa heiketä vasta sata vuotta sitten, 1900-luvulla. Itse asiassa juuri silloin, kun alkoholikysymys politisoitui!

Apon mukaan 1900-luvulla valtiojohtoinen alkoholipolitiikka on alituisen pyrkinyt aliarvioimaan kansalaisten alkoholijatteluja ja -taitoja. Vastaavasti alkoholikontrollin ylilyönnit ovat johtaneet ns. kontrolliaversioon ja -vihamielisyyteen, mikä on ilmennyt mm. alkoholin vaaroista piittaamattomuutena ja juomisasenteiden ylisallivuutena. Tätä polarisoitumista omalla mutkikkaalla tavallaan ilmentää myös viinahuumori, jonka yksi suosikkiteema on ollut juuri kontrollin kiertäminen.

Apon tulokset saavat alkoholitutkijan miettelääksi. Ensin on synnytetty käsitys ja vasta sen jälkeen politiikka tätä käsitystä tukemaan. Onko tässä alkoholipoliittisen argumentaation ydinkehä?

Tuoreimman jäljen humalakeskusteluun ovat jättäneet Matti Kortteinen ja Marko Elovainio (2003), jotka ovat analysoineet vuoden 2000 juomatapatutkimuksen (Metso et al. 2002) aineistoa humalajuomisen näkökulmasta. He kiistävät Partasen humalastereotypian, jossa ”yksinäinen orja riehuu humalassa”. Heidän mukaansa tämä käsitys kuvaa 2000-luvulla enää vain hyvin pientä osaa väestöstä. Suurin osa suomalaisesta juomisesta näyttäisi etenevän sosiaalisesti järjestäytyneellä tavalla alusta loppuun; ihmiset tuntuvat osaavan käyttäytyä humalassakin. Juominen voi olla rankkaa, mutta kontrolli ei sosiaalisen järjestyksen osalta petä edes humalassa. Tutkijat jakavat suomalaisen humalan ja sen kesyyntymisen kahtia: kyse on toisaalta itse humalahakuisuuden vähentymisestä ja toisaalta humalaan liittyvästä sosiaalisesta epäjärjestyksestä eli riehunnasta, riidasta ja rette-

löinnistä. ”Edellinen voi muuttua vitkaan, mutta jälkimmäisessä ollaan jo pidemmällä” (Kortteinen & Elovainio 2003, 129).

Käsitykset suomalaisenviinapäänolemassaolosta edes kulttuurisestinäyttävät edelleen niin ristiriitaisilta ja kyseenalaisilta, että niillä ei voi perustella sen paremmin monopolijärjestelmää kuin suomalaistenerilaista alkoholipoliittista kohtelua. Historia on kuitenkin jättänyt jälkensä: emme voi enää palata 1800-luvulle, jolloin sosiaalisen kontrollin taidot saatiin äidinmaidossa. Sata kontrollipoliitiikan vuotavat jättäneet jälkensä. Tästä huolimatta viinapää-metafora on edelleen voimissaan. Vielä vuosina 2003–2004 käsitys suomalaisten juomatapojen erityisyydestä ohjaa kansanterveyden edistäjien ehkäisevän työn ajattelua. Ehkäisevän työn lähesainoaksi (toivottomaksi) tehtäväksi nähdään humalahakuisuuden vähentäminen ja asennekasvatus (mm. Jussi Huttunen, HS 8.2.2003). Onko minkään muun kansanterveyteen näin vakavasti vaikuttavan asian keinovalikoima näin yksipuolinen? Ei puhuta erityisestä ”rasvapäästä” sydän- ja verisuonitautien synnyttäjänä, eikä diabetesta ehkäistävänä ”rasvahakuisuuden” vähentämiseen tähtäävällä asennekasvatuksella.

Alko tutkimuskohteena

Alkoholielinkeinon harjoittaminen on ollut Suomessa kieltoain kumoamisen jälkeen laillista toimintaa. Laillisuudestaan huolimatta se ei ole ollut vapaata ja markkinavetoista kaupallista toimintaa, vaan hyvin tiukkaan säänneltyä ja kontrolloitua. 1900-luvun alkuvuosikymmenten kieltopoliitiikan tilalle tuli kontrollipoliittikka. Sitä toteuttamaan perustettiin laajat monopolioikeudet saanut Oy Alkoholiliike Ab. Se säätelä alkoholin valmistusta, tuontia, vientiä, tukkumyyntiä ja jakelua monopolitoiminaan. Lisäksi se oli valtion viranomainen, joka valvoi toimien laillisuutta mm. anniskelun ja teollisuusalkoholin suhteen. Alkoholipoliittista funktiota vahvisti merkittävästi monopoliyhtiön suojiin myöhemmin perustettu tutkimustoiminta: ensin yhteiskunnallinen alkoholitutkimus, sitten biolääketieteellinen (aiemmin alkoholifysiologia) ja vielä myöhemmin alkoholitaloudellinen tutkimus. 1980-luvulla Alkosta tuli lisäksi monialayritys, joka investoi erityisesti uusiin ja kehittyviin teknologisiin innovaatioihin.

Kettil Bruun analysoi kirjassaan *Alkoholi* (1972, 244–272) Alkon monopoliyhtiötä hyvin kriittisesti. Sen uudempaa tutkimustietoa Suomen monopoliyhtiöstä kokonaisuutena ei sitten enää löydykään. Erillisselvityksiä (mm. Alkon hinta- ja ravintolapolitiikasta) on kyllä vuosien kuluessa tehty tiuhaan, mutta Alkosta monopoliyhtiönä ja/tai yrityksenä ei ole kirjoitettu edes kunnon historiaa. Nyt sellainen on tekeillä tutkija Martti Häikiön toimesta vuoteen 2007 mennessä (Martti Häikiö, suullinen tieto 2004).

Miksi yhteiskuntatieteellinen alkoholitutkimus (Alkoholipoliittinen tutkimuslaitos ja Alkoholitutkimussäätiö) ovat jättäneet itse Alkon tutkimuskohteiden sa ulkopuolelle, jää vain arvailujen varaan. Oliko se liian lähellä vai oliko olemassa jonkinlainen herrasmiessopimus asiasta?

Oletan Kettil Bruunin Alkosta tekemän analyysin 1972 pelästyttäneen Alkon silloisen johdon (mm. Pekka Kuusen) ja sitä kautta myös vaikuttaneen myöhempien alkoholitutkijoiden valmiuteen tarttua aiheeseen. Bruun itse myöntää konfliktinarvioidessaan (ks. alla) tutkimuksen ja päätöksenteon näkemyserojen olleen ”kireimmillään 1970-luvun alussa”. Silloin Alkon tehtävänä oli toteuttaa uutta vuoden 1968 lakia niin pian ja niin hyvin kuin mahdollista, mutta Alko tuntui Kuusen johdolla irtisanoutuneen aluksi kokonaiskulutusnäkemyksestä eli siitä, että haitat riippuvat ennen kaikkea alkoholin kokonaiskulutuksen tasosta.

”Mutta oletan, että Alkoholi-kirjani [1972]) herätti paljon enemmän ärty-mystä, kuin olin koskaan kuvitellut, vaikka en tietysti voi olla tästä varma. Jotain tällaista oli siinä, että minulle kirjan ollessa loppusuoralla sanottiin, etten voisi oikeastaan julkaista sitä, koska olen käyttänyt lähteenä hallinto-neuvoston pöytäkirjoja ja muistioita, jotka ovat Alkon omaisuutta. Reaktio olisikälämmä, että sehän on niitä harvoja kertoja, kun alkoholitutki-jat ovat kirjoittaneet itse Alkosta vähän enemmän.” (Tutkimuksen ja päätök-senteon... Alkoholipoliittikka 1981, 287; kursivointi kirjoittajan.)

Konflikti näkyi mm. vuoden 1968 lakiin liittyvissä eduskuntakeskusteluissa: edus-taja Pekka Kuusi (samaa aikaan Alkon pääjohtajana) leimasi sen lähinnä ”rait-tiusväen argumentaatioksi” (Eduskunnan keskustelupöytäkirjat 1968). Näkemys pysyi Bruunin mukaan kiistanalaisena joitakin vuosia. Vasta sitten, kun Alko kat-soiasista olevan riittävän vahvaa tutkimuksellista näyttöä, sepystyi uudelleen hy-väksymään kokonaiskulutusnäkemys alkoholin politiikan pohjaksi.

Kettil Bruun keräsi ympärilleen vahvan kansainvälisen tutkijajoukon, joka julkaisi sittemmin alkoholipoliitiikan peruskiveksi tulleen tutkimuksen alkoholin kansanterveydellisestä näkökulmasta (Bruun et al. 1975). Osoittiko Bruun näin Oy Alko Ab:n kovakorvaiselle johdolle, että kokonaiskulutuksen ja haittojen väli-nen suhde perustuu näyttöön (evidence-based) eikä ole vain raittiuspiirejä lähellä olevien propagandaa?

Bruunin mukaan kriisi lopulta ohitettiin ja suhteet normalisoituivat (mt., 287). Alkon piti siis ottaa kokonaiskulutusmalli toimintapolitiikkansa pohjaksi. Mutta se ei lainkaan näytä tarkistaneen harjoittamansa alkoholipoliitiikan suuntaa mallin mukaiseksi. Kokonaiskulutusmalli olisi mielestäni loogisesti edellyttänyt al-koholin kontrollitoimien kohdistamista eniten alkoholia käyttäviin väestönsii-in. Eli käytön tapa ei enää ollut peruste kontrollitoimien kohdistamiselle. Juomata-patutkimusten mukaan juuri ylemmät sosiaaliryhmät näyttävät käyttävän eniten alkoholia. Yksi syy siihen lienee se, että heille alkoholin saatavuus on aina ollut

helpointa. Mallin mukaisesti alkoholipolitiikan kärki olisi ollut loogista kohdistaa alkoholia eniten käyttäviin ylempiin sosiaaliryhmiin? Tällaista politiikan tarkistusta en tämän aineiston perusteella havaitse kuitenkaan tehdyn.

Puhe kokonaiskulutusmallista suomalaisen alkoholipolitiikan perustana on ehkä sittenkin ollut enemmän retoriikkaa kuin käytännön politiikkaa ("rhetoric-based"). Alko näyttäisi olleen politiikallaan enemmän "hyväosaisten" suojeluskeli kuin koko kansakunnan hyvinvoinnin vaalija. Siitä huolimatta, ettei mikään tutkimus ole käsittäkseni osoittanut ylempien sosiaaliryhmien olleen alkoholin käytössään muuta väestöä taitavampaa. Tätä käsitystä on retorisella taitavuudella kuitenkin pidetty yllä.

Käyty kiista kokonaiskulutusmallista muistuttaa jonkin verran tupakkapolitiikan kiistoja: vuosikymmeniä käytiin kiivasta taistoa tupakkateollisuuden ja kansanterveyden asiantuntijoiden välillä siitä, aiheuttaako tupakointi syöpää vai ei. Lopulta kansanterveydellinen kanta tupakan syöpävaaroista voitti. Muutos ei jäänyt retoriselle tasolle, se myös näytti muuttaneen koko harjoitetun tupakkapolitiikan (mm. Hakkarainen 2000).

Kokonaiskulutusnäkemys hiersi Alkossa vielä 1980-luvun loppupuolella, jolloin pitkälti Alkon vastustuksesta johtuen (?) Suomi ei allekirjoittanut WHO:n Terveystta kaikille -ohjelman (1991) ehdottamaa alkoholin kokonaiskulutuksen alentamisen prosenttikohtaista (25 % alemmas kokonaiskulutusta) tavoitetta siitä huolimatta, että se otettiin kyllä mm. alkoholihinnoittelun taustalla huomioon (Ritva Hein, suullinen tieto). Muistan itse Oy Alko Ab:ssä kaivelleen vähittäismyyntijohtaja Junno Pekkalalle kaiken mahdollisen tausta-aineiston siitä, "mistä se tällainen WHO:n prosenttivaatimus on tullut ja mitä siitä eri asiantuntijapiireissä oikein ajateltiin".

Miten toimi pohjoismaisittainkin harvinainen symbioosi Alko-tutkimuslaitos, jossa alkoholipoliittista tutkimusta tehtiin Alkon suojissa ja Alkon rahoilla? Sitä kuvannee Bruunin haastattelun taitavasti pyörittelevä teksti:

"Suhde toimeksiantajaan on joka tapauksessa aina hieman arkaluonteinen. Konfliktit on pystytty kuitenkin järkevästi hoitamaan. Mutta silloin tällöin tulee tarvetta tiettyyn rajankäyntiin. [...] Koska tällaiset ristiriidat ovat rakenteellisia, asiat on organisoitava niin, että ongelmat voidaan hoitaa. Ja tässä on onnistuttu. Väittäisin, että yhteiskunnallinen alkoholitutkimus on kyennyt osoittamaan, että näin organisoituna se pystyy palvelemaan sekä yleisiä tieteellisiä että erikoistieteellisiä pyrkimyksiä sekä myös intressiryhmiä, jotka hoitavat alkoholipolitiikkaa, Alko mukaan luettuna. Nykyinen organisointimuoto on minusta paineenkestävä. Tietysti jos joku organisaatiokehittäjä katsoisi asiaa, niin johtopäätös voisi olla toinen." (Tutkimuksen ja päätöksenteon..., Alkoholipolitiikka 1981, 287–288.)

Alkoholimonopolit ja EU

Kun 1980-luvun lopussa alkoi näyttää siltä, että Suomi yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa tulee liittymään niitä varten erityisesti räätälöityyn talousunioniin (ETA, Euroopan talousalue), alkoholitavaran monopolioikeudet joutuivat välittömästi vapaamman markkinatalouden suurennuslasin alle. Kun Suomi ja Ruotsi alkoivat käydä myös Euroopan unionin jäsenyysneuvotteluja, pohjoismaisen alkoholipolitiikan perusteet joutuivat uudelleen arvioinnin kohteiksi. Nyt niitä arvioitiin unionin kauppaja- ja kilpailupolitiikan lähtökohdista, ei ruotsalais-suomalais-kansalliseen tapaan valtion varojen tai alkoholihaittojen vähentämisen näkökulmasta.

Euroopan unioni on kauppaunioni, jonka johtava periaate on tavaroiden, palvelujen, ihmisten ja pääoman mahdollisimman vapaa liikkuminen jäsenmaasta toiseen. Sosiaalinen ja terveydellinen on alistettu tälle kantavalle periaatteelle. Lisäksi unionin alueella tuotetaan valtaosa koko maailman alkoholituotannosta. Tutkijat ovat arvioineet, että noin kymmenesosa viljellystä pinta-alasta vuoden 1994 kahdentoistamaan muodostamassa unionissa käytettiin alkoholituotantoon. Unionin viinipolitiikka on osa maatalouspolitiikkaa: tavoitteena on nostaa tuotavuutta, varmistaa viljelijöiden asemaa, stabilisoida markkinat sekä pitää hinnat kuluttajille alhaisina. EU subventoi merkittävästi viininviljelyä osana maataloutta. (Andréasson et al. 2001, 29–30; Babor et al. 2003, 231–244.)

Euroopan unionin jäsenmaat näkevät alkoholin maataloustuotteen ja osana maatalouspolitiikan harjoittamista. Pohjoismaisen näkemys alkoholista riskihäydäkkeenä törmää neuvotteluissa tämän käsityksen kanssa.

Kuluttajan on myös Pohjoismaissa ollut entistä vaikeampaa ymmärtää alkoholin erikoishäydäkeluonnetta, koska sen hankkiminen aiheuttaa hänelle ylimääräisiä kuluja ja muita hankaluuksia. Lisäksi on ilmestynyt uutta tutkimustietoa siitä, miten pienet alkoholimäärät voivat jopa pidentää joidenkin väestöryhmien elinikää (mm. Andréasson et al. 2001, 44–52).

Eurooppa on sitä maailman osaa, jossa alkoholi kietoutuu vahvasti sekä perinteisiin että elämäntapoihin. Käyttöä säätelee vuosisatojen kuluessa opittu sosiaalinen kontrolli. Unionin periaatteet ja elinkeinon vahvuus tuovat aivan uuden haasteen sekä alkoholipoliittiselle tutkimukselle että päätöksentekijöille: alkoholijärjestelmää joudutaan nyt perustelemaan EU:n kauppaja- ja kilpailulainsäädäntöä vasten. Tässä muutoksessa hiotaan uudelleen koko alkoholipoliittinen argumentaatiopohja sekä rajoittavan politiikan tutkimuksellinen näyttö. Sen kautta 1990-luvulla määrittyvät uudelleen paitsi Alkon (ja muiden Pohjoismaiden) monopolioikeudet janiihin mahdollisesti neuvoteltavat poikkeukset myös koko alkoholipoliittisen toiminnan legitimeetti.

EU:n sosiaalinen päihdepolitiikka kohdistuu mieluummin ”hyviin vihollisiin”, huumeiden käyttöön ja tupakointiin, kuin merkittävään elinkeinoon, alko-

holiin. Joitakin merkkejä 2000-luvulla on näkyvissä siitä, että alkoholi on nousemassa myös EU:ssa kansanterveyskysymykseksi, vaikkakin kovin rajoitetusti (Andréasson et al. 2001, 117–133; Saari 2003, 316–317).

Alkoholimonopolin (kuin muidenkin monopolien) olemassaolo ei ole uhattuna vain kotimaisin ja Eurooppa-painein. Yksityistämiskehitystä vahvistavat yhä enemmän myös alkoholimarkkinoita ja -kauppaa säätelevät kansainväliset kauppasopimukset. Toisen maailmansodan jälkeen on solmittu ja ratifioitu useita kauppasopimuksia, jotka takaavat tavaroiden, palveluiden, ihmisten ja pääoman vapaan liikkumisen. Kyse ei ole ainoastaan Euroopan unionin sisällä olevasta yhteismarkkinointumisen ideasta. Globaalilla tasolla yksi merkittävimmistä organisaatioista on WTO (World Trade Organization), joka 1995 solmi ns. GATT-sopimuksen (General Agreement on Tariffs and Trade). 1990-luvun alussa yli sadan maan hallitukset olivat allekirjoittaneet sopimuksen. Nämä sata maata hallitsevat lähes 90:tä prosenttia koko maailmankaupasta. WTO:n päätavoitteena on liberalisoida ja stabiloida maailmankauppaa stimuloimalla talouskasvua ja -kehitystä. (Babor et al. 2003, 233.)

Minkälaisia vaikutuksia tällä globaalilla kehityssuunnalla on alkoholipolitiikkaan? Euroopan unionin vaikutusten ensi vaiheet on jo nähty vuodesta 1995 lähtien: alkoholimonopoliin purku, verotasojen lasku, matkustajasääntöjen muutos. EU:ssa pitkään tekeillä ollut alkoholiverojen harmonisointi osoittautui lopulta mahdottomaksi tehtäväksi, samoin monopolien lopullinen hajottaminen. Mutta monopolien hajottamiseksi EU:lla on muitakin taktiikoita: se voi mm. lisätä matkustajien tuliaisviinojen tuontivapautta ja sitä kautta pyrkiä murtamaan jäsenmaiden myyntimonopoleja. Tässä on yksi syy siihen, miksi vuonna 2004 EU:lle oli niin tärkeää pitää kiinni matkustajien rajattomasta tuliaisviinojen tuontioikeuksista.

Jäsenmaiden alkoholilainsäädäntö on EU:ssa jatkuvan tarkkailun alaisena: mm. Ruotsi on vastikään (2004; Gabriel Romanus, suullinen tieto joulukuussa 2004) joutunut avaamaan alkoholin mainontaa koskevan lainsäädäntönsä, jonka EU katsoi olevan kauppaperiaatteidensa vastainen. Silmätikuksion joutunut myös Ranskan mainoslaki, Loi Evin, vuodelta 1992. Yksittäinen (ennakoiva?) esimerkki on myös ns. GATS-sopimus (General Agreement on Trade in Services), joka ei tee mitään eroa alkoholin ja muiden kauppatavaroiden välillä. Vaikka sopimukseen on mahdollisuus saada poikkeuksia, ne nähdään kovin kapeasti eikä varsinkaan kansanterveyspainotteisesti. (Babor et al. 2003, 234.)

Kansainvälinen vapaakauppa ja yhteismarkkinat ovat suhteellisen uusia uhkia alkoholimonopoleille. Näissä kauppasopimuksissa ei ole juuri jätetty mahdollisuuksia ottaa huomioon kansanterveydellisiä näkökohtia (mm. Room 1993a ja b; Savia 1993a ja b; Ahlström & Österberg 1995; Tigerstedt 2001; Sulkunen et al. 2000; Hellebø 2003). EU:n tasolla kansanterveysargumentti sisältyi jo Maastrichtin sopimukseen (artikla 147), mutta sen sovelluksista ei 1990-luvun alkuvuosina

ollut mitään kokemusta. Sittemmin se osoittautui kovin heikoksi artiklaksi (Jarkko Eskola, suullinen tieto 2004).

Kyseistä artiklaa uudistettiin jonkin verran Amsterdamin sopimuksessa (artikla 152). Artiklaa on kritisoitu epämääräisyytensä vuoksi. Muun muassa terveydenkorkeatasoinen suojeleminen on käsitteenä epäselvä. Sama koskee artiklan ilmaisuja ”kansanterveyden parantaminen, ihmisten sairauksien ja tautien ehkäiseminen sekä ihmisen terveyttä vaarantavien tekijöiden torjunta”. Epäselvyyden ohella artiklan nykyistä muotoa on pidetty muun muassa yhteisön tavoitteiden vastaisena. (Saari 2003, 118–119.)

Alkoholielinkeinoakoskee myös Lissabonin sopimuksessa mukaan otettui yritysten sosiaalinen vastuu (corporate social responsibility, CSR), jolla tarkoitetaan eräänlaista itse säätelyn mallia, jossa yritykset yhdistävät vapaaehtoisesti sosiaaliset ja ekologiset huolenaiheensa liiketoimintaansa sekä vuorovaikutukseensa sidosryhmiensä kanssa (Saari 2003, 282). Toistaiseksi ei ole olemassa mitään havaintoa siitä, että tämä itsesäätely määrittäisi myös Suomen alkoholiyrityksiä.

WTO:kin tunnustaa terveyden suojelemisen tavoitteen (GATT 1947 Artikla II), mutta sopimuksia on usein tulkittu hyvin kapeasti eikä kansanterveyslähtöisesti. Terveysargumentaatiolta puuttuu lähes kokonaan legitimitetti kansainvälisen kaupan agendalla (Hellebø 2003, 26).

Pekka Sulkusen johtama tutkimusryhmä (ns. SNAPS-projekti; Broken Spirits) yritti paikantaasekäh pohjoismaista alkoholipoliittista järjestelmää että akateemista raittiusliikettä koskevat teoriat ja asettaa ne kulttuurisiin ja historiallisiin yhteyksiinsä. Sen mukaan 1990-luvun muutos ei tapahtunut vain poliittisella tasolla, vaan jotain muuttui sekä käytännön että ideologian [spirits] tasolla. (Sulkunen et al. 2000). Se, miten ryhmä tulkitsee alkoholipolitiikan pohjoismaista kehitystä, herätti vilkkaan keskustelun Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift-lehdessä. Erityisesti Christoffer Tigerstedtin arvio (2001, 40) siitä, miten ”the alcohol policy field ... has met its end” sai kollegojen niskakarvat pörhistymään. Mm. Gabriel Romanuksen mielestä ”pohjoismainen alkoholipoliittikka elää edelleen, mutta sen toimintakykyä vain on vakavasti heikennetty”.

Romanuksen kritiikin vakavin kärki kohdistui kuitenkin koko tutkimukseen, joka hänen mielestään ohittaa kaiken sellaisen, mikä ei sovi pääteesiensä kanssa yhteen:

”...gruppen bakom Broken spirits förbigår eller bagatelliserar sådant som inte passar ihop med deras huvudtes.”

Romanus ei näe kehityksen olleen kovin yhteneväistä eri Pohjoismaissa eikä tunnustaisi, että kyse olisi ollut edes mistään tasaisesta liberaalisointikehityksestä. Hänen mielestään Pohjoismaiden eroavuudet ovat vähintään yhtä kiinnostavia kuin

niiden väliset samankaltaisuudet (Romanus 2002, 39–41). Romanus palasi vielä tähän kritiikkiinsä haastattelussaan (Gabriel Romanus [haast.10], joulukuu 2004).

Oman kriittisen näkemyksensä tuovat esiin Nordisk alkohol- & narkotikatid-skriiftissä myös Svante Nycander (2001) sekä Ragnar Hauge (2001). Myös suomalaisissa asiantuntijoissa tutkijoiden arviot alkoholikysymyksen kuolemasta herätti kritiikkiä (mm. Virtanen 2000, 3).

Syyt ja taustat käytyyn kriittiseen keskusteluun ovat varmasti monista motiiveista kummunneita, mutta keskustelu sinänsä on paljastava. Monopoliin suojiin rakennettu yhteispohjoismainen lintukoto on särkynyt: aiemmin niinyksituumaiset pohjoismaiset alkoholiasiantuntijat eivät pääse 2000-luvulla yksimielisyyteen edes siitä, mitä oikein tapahtui tai on tapahtunut, mitä on jäänyt jäljelle ja mitä on menetetty.

Norjalainen Trygve Ugland (2002) on vertaillut Suomen, Norjan ja Ruotsin alkoholipoliittista päätöksentekoa ETA- ja EU-jäsenyyden myötä. Hänen mukaansa lopulta nämä kolme Pohjoismaata tulivat samaan lopputulokseen, vaikkakin kovin eri teitä. Tutkija toteaa pohjoismaisen alkoholipolitiikan pakan menneen jäsenyyden myötä perusteellisesti sekaisin. Sitä vielä alleviivasi se, miten monopolijärjestelmiä ETA:n ja EU:n taholta kuitenkin kohdeltiin kovin uniikkeina. Lisäksi toimintakenttä kategorisoitiin toimintapoliittisesti uudelleen (ns. policy re-categorization): kansalliset komponentit jouduttiin määrittämään uudelleen EU:n kehityksessä.

Uglandin näkemys siitä, miten EU suorastaan tervehdytti pohjoismaista alkoholijärjestelmää, on mielenkiintoinen ja poikkeaa aiemmasta tutkimustulkinnasta. Hänen mukaansa EU pakotti maat purkamaan alkoholimonopoleistaan ne osat, joilla ei itse asiassa ollut merkitystä kansanterveyden kannalta ja jotka olivat jo muutenkin painottuneet varsin kaupallisesti (tuonti-, vienti-, tukkumyynti- ja valmistusmonopolit). Muutos on itse asiassa terävöittänyt alkoholipolitiikan monopoleihin perustuvaa sosiaali- ja terveysulotteista profiilia. (Ugland 2002.)

Pohjoismaista alkoholipolitiikkaa ja EU:n vaikutuksia siihen on analysoitu mm. kirjassa *European Integration and Nordic Alcohol Policies* (Holder et al. 1998). Siinä todistetaan usean tutkijan voimin pohjoismaisen yhteistyön ja yhteisen strategian hajoaminen:

“There were profound contrasts between the Finnish, Norwegian and the Swedish responses regarding actions, implementation, and timetables when the alcohol monopoly systems and the alcohol tax systems were challenged” (mt., 47).

Suomen osalta tutkijat toteavat muun muassa, miten sosiaali- ja terveysministeriön Suomen alkoholilakia valmistellut työryhmä “recommended self-imposed adaptation to what was understood to be EC law” (mt., 33; kursivointi kirjoittajan). Ruotsin alkoholipolitiikkaa Euroopan unioniin liityttäessä on analysoitu myös Ha-

rold D. Holderin toimittamassa kirjassa *Sweden and the European Union* (2000). Sen lisäksi ruotsalainen asiantuntijaryhmä julkaisi kirjan *Kris i alkoholfrågan* (Sven Andréasson et al. 2001), jossa esitetään kirpeää kritiikkiä Ruotsin silloisia poliittisia päättäjiä kohtaan, joiden virallinen strategia leimataan suorastaan ”operaatio alas-ajoksi [operation nedsövning]” (mt., 28). Romanuksen mukaan kirjoittajien pääkritiikki tuossa kirjassa kohdistui ETA-neuvotteluihin, jolloin neuvottelijat lähes kokonaan sivuuttivat alkoholikysymykset osan jäsenyysneuvotteluja (Gabriel Romanus, suullinen tieto, joulukuu 2004). Kirjassa ei Suomeakaan kiitellä: erityisesti viitataan siihen, miten ”cheferna för Vin och Sprit och finländska Alko [Ilkka Suominen], liksom privata alkoholitresser, menade att Franzé dömen [1997] gav detaljhandelsmonopolet en blott tillfälligt respit” (mt., 24; kursivointi kirjoittajan).

Vielä yksi tutkimus?

Alkoholin kontrollipolitiikan vaikutusten tutkimisella on Pohjoismaissa ja erityisesti Suomessa pitkät (miehiset) perinteet. Kontrollipolitiikkaan liittyvän tutkimusperinteen aloitti Pekka Kuusi (mm. 1948 ja 1952) ja sitä jatkoi Kettil Bruun (mm. 1972 ja 1975). Bruunin jälkeen mm. Klaus Mäkelä julkaisi yhdessä kansainvälisen tutkijajoukon kanssa 1980-luvun alussa laajan alkoholin kontrollipolitiikkaa koskevan kansainvälisen tutkimuksen *Alcohol, Society and the State*, osa 1 (toim. Klaus Mäkelä 1981): a comparative study of alcohol control, ja osa 2 (toim. Eric Single 1981): the social history of control policy in seven countries, jota yhä lainataan asiantuntijateksteissä. Timo Kortteinen (1989) teki laajan kansainvälisen monopolitutkimuksen, jossa kuvattiin ensimmäisessä osassa alkoholimonopolit eri maissa ja toisessa osassa kehitysmaiden alkoholioloja ja -politiikkaa. Tarkoituksena oli tehdä pohjoismaisesta kontrollimallista vientituote erityisesti kehitysmaihin. Implementaatio kuitenkin jäi toteutumatta (Juha Partanen, suullinen tiedonanto, 2004).

Sinänsä mielenkiintoista on se, että samalla kun Pohjoismaat ovat ”eurooppalaistaneet” alkoholipolitiikkaansa, EU:n jäsenmaissa on alkoholia alettu entistä useammin pitää vakavan kansanterveyshaittanajaluodarakenteita haittojen torjumiseksi. Tämän osoittaa mm. ECAS-tutkimus (Karlsson & Österberg 2001).

1990-lukua ja alkoholipolitiikan muutosta on toki tähän mennessä jo tutkittu monesta eri näkökulmasta. Uusimman tutkimustiedon perusteella tiedämme esimerkiksi 1990-luvulla tapahtuneista mielipideilmaston muutoksista sekä median (Törrönen 2000 & 2001) että kansalaisten suhteen (Österberg 2000 & 2003) taiseen, miten vapautunut alkoholielinkeino suhtautui uuteen kilpailutilanteeseen (Alavaikko 2002; Alavaikko & Österberg 1999 & 2000). Jo edellä siteeratussa yhteispohjoismaisessa SNAPS-tutkimuksessa on analysoitu myös raittiusliikkeen ja monopolien historiallisia yhteyksiä sekä niiden nykytilaa (Warpenius & Sutton 2001 ja 2000).

Thomas Karlsson (2001) sekä Tigerstedt ja Karlsson (2003) ovat evaluoineet 1990-luvulla syntyneiden alkoholiohjelmien toteutumista. Esa Österberg (mm. 2002a ja b) yksin sekä yhdessä muiden alkoholitutkijoiden kanssa (Karlsson et al. 2003) on tutkinut alkoholiverotusta ja veropolitiikan muutoksia. Suomalaisen juomatavoista on olemassa yksityiskohtaista tietoa juomatapatutkimusten perusteella (viimeisin Metso et al. 2002). Paikallisen tason alkoholipolitiikkaa valaisevat mm. Marja Holmilan johtamat yhteisötason tutkimus- ja kehittämishankkeet (Lahti-projekti 1997 sekä Asuinalue ja päihdehaitat -projekti 2002).

Mika Alavaikko ja Katariina Warpenius jatkavat edelleen 2000-luvun alussa aloittamia tutkimustöitä: Warpenius tutkii raittiusliikkeen lähihistoriallista kehitystä ja Alavaikko 1990-luvun alkoholipolitiikan muutosta laajemmin koko yhteiskunnan näkökulmasta. Ne tullevat omalta osaltaan täydentämään ymmärrystämme harjoitetusta alkoholi- ja raittiuspolitiikasta. Kummassakaan näistä ei fokuksena ole Alkon aseman muutos (molempien tutkijoiden suullinen tieto, 2002 ja 2004).

Mikä on se tieto, joka meiltä yhä edelleen puuttuu? Mihin tarvitaan ”vielä yksi tutkimus”? Ruotsin vähittäismyyntin monopolin purkamista on yksityiskohtaisesti analysoitu osana Ruotsin liittymistä Euroopan unioniin ja sen merkitystä Ruotsin alkoholijärjestelmälle (Holder et al. 1998; Andréasson et al. 2001). Vastavaa selvitystä ei Suomessa ole tehty. Tigerstedtin (2001) väitöskirjassa vertaillaan pohjoismaisia monopoleja varsin yleisellä tasolla ja keskitytään hakemaan ennen kaikkea uuden kansanterveysajattelun suuntaista paradigman muutosta alkoholipolitiikasta.

Kuten edellä on käynyt ilmi, alkoholipolitiikan päätoimijan Alkon omat toimet ovat varsinkin tuntemattomien viimeksi kuluneiden kolmen vuosikymmenen ajanalta. Miten alkoholiyhtiö ja sen monopolit 1990-luvun Suomessa oikein purettiin? Siihen yritän omalta osaltani vastata.

Tutkimustehtävä: miten Alkoa purettiin?

Monopolin kiistanalaisuus – puolesta ja vastaan

Alkon harjoittamasta politiikasta ja monopolioikeuksista on käyty kiistaa koko monopolin olemassaolon ajan. Ensin ne kyseenalaistivat kieltolakia kannattaneet raittiusliikkeen edustajat, joiden mielestä alkoholiyhtiö harjoitti liian liberaalia alkoholipolitiikkaa. Sitten Alkon harjoittaman politiikan ovat kyseenalaistaneet milloin vapaampaa elinkeinopolitiikkaa kannattavat liike-elämän, milloin taas esimerkiksi median edustajat. Myös osa kansalaisista on mm. eri lehtien mielipidetiedusteluissa ollut sitä mieltä, että Alko holhoaa liikaa. Vaatimukset viinien

”maitokauppamyynnistä” ovat ryöpsähtäneet varsinkin 1980-luvulta lähtien julkisuuteen.

Monopoli on taas noussut keväällä 2005 mediajulkisuuteen. Sysäys vähittäismyyntimonopolin, nykyisen Alko Oy:n, ”myyntikuntoon saattamiselle” tuli hie-manoudosta suunnasta, Alko Oy:n hallintoneuvoston puheenjohtajan Ville Itälän aloitteesta. Myös Ruotsin vähittäismyyntimonopoli on vastatulessa: Helsingin Sanomien uutisen (12.2.2005) mukaan syyttäjä on juuri saanut valmiiksi kahden vuoden tutkinnan jälkeen Systembolagetin lahjusjupakkaa koskevan syytteen, joka ensi vaiheessa koskettaa ainakin 92:ta ihmistä. Heitä epäillään joko lahjusten antamisesta tai niiden vastaanottamisesta. Jupakka osoittaa omalta osaltaan, että se, miten monopoli sopeutettiin EU-käytäntöihin, ei ole ollenkaan yksinkertainen asia.

Monopolin jatkuva kiistanalaisuus tuo oman ajankohtaisuutensa ja lisämielenkiintonsa tämän tutkimuksen kysymyksenasetteluun siitä huolimatta, että nykyisen Alko Oy:n, vähittäismyyntimonopolin, asema ja tehtävät eivät enää ole tämän tutkimuksen kohteena. Kuten edellä läpikäymästäni tutkimuskirjallisuudesta käy ilmi, alkoholimonopoliin yksityistämisen vaikutuksista on yllättävän niukasti tietoa (ks. tämän luvun alku). Alkoholimonopoleja eniten tutkinut Robin Room kiteyttää pääargumentaation kahteen näkökohtaan: vähittäismyyntimonopolion kansanterveyden kannalta olennainen monopoli, kuntaastukkumyyntimonopoli on olennainen valtiontalouden kannalta.

Alkonsuojissa on tehty yhteiskuntatieteellistä alkoholitutkimusta 1950-luvulta lähtien. Kuten edellä jo totesin, itse Alko tutkimuskohteena on jäänyt katveeseen. Kun nykyinen työpaikkani Stakes on näiden yhdeksän vuoden aikana ollut jatkuvan evaluoinnin kohteena, Oy Alko Ab (sittemmin Alko-Yhtiöt, sittemmin Alko Oy ja Altia Oyj) on kokonaisuutena lähes tutkimatta siitäkin huolimatta, että se usean vuosikymmenen ajan oli ”koko alkoholipolitiikka”, kuten yksi haastateltavistani sitä kuvaa. Miten tämä on mahdollista? EU-jäsenyyden aiheuttamaa muutosta ei ole selvitetty eri toimijoiden näkökulmasta. Emme ollenkaan tiedä, mitä esimerkiksi Alkossa itse asiassa eri prosessin vaiheissa ajateltiin ja tehtiin ja miten siellä muutosta ennakoitiin.

Miksi olen kiinnostunut kontekstista, jossa Alko purettiin? Tämän kiinnostuksen voisi rinnastaa talouspolitiikan tutkijoihin, jotka pitävät lamaa erityisen kiinnostavana sentalousspoliittisyrakenteita ja kehityskulkuja paljastavien merkitysten vuoksi (mm. Kiander & Vartia 1998). EU-prosessia voisi alkoholipolitiikassa pitää lamailmiöön vertautuvana risteyskohtana.

EU:sa alkoholipolitiikassa aikaan liikettä, jossa sen erielementit joutuivat kohtaamaan toisensa uudella tavalla ja tasolla. Olisivatko ne nyt helpommin paikannettavissa, jopa paljastettavissa? EU:n myötä voi ikään kuin nopeutettuna nähdä alkoholipolitiikan muutokset: sentaipumisen, taittumisen ja uudelleenjärjestymisen. Alkoholipolitiikka nostettiin EY-neuvotteluissa (ainakin näennäisesti) suh-

teellisen merkittävään asemaan maatalous- ja aluepoliittisten kysymysten rinnalle. Oliko kyse todellisesta ilmiöstä vai jostain valtiospektaakkeliin vertautuvasta?

Alkoholipolitiikan on ennustettu olevan häviämässä valtiokeskeiseltä areenalta ja siirtyvän paikalliselle tasolle ja lähiyhteisöjen sekä yksittäisten kansalaisten ratkaistavaksi ja hoidettavaksi (vrt. mm. Tigerstedt 2001 ja 1999). Itse kansalaisille, alkoholin kuluttajille, vuoden 1994 alkoholilaki ei tuonut tuntuvia muutoksia, mutta alkoholin hallintatavan ja toimijakentän se sen sijaan uudisti kokonaan. Vastamyöhempi kehitys veronalennuksineen ja matkustajatuonnin vapautumisineen on koskettanut (ja tulee koskettamaan) erityisesti myös alkoholin sekä koh- tuu- että suurkuluttajaa.

Ks. myös liitteet 1 ja 2: Miten Alko purettiin?

Tavoitteet, avainkysymykset ja omat esioletukset

Suomen liittyminen Euroopan unioniin aiheutti muutoksia sekä voimassa oleviin alkoholin monopolioikeuksiin että Alkon ja muiden alan toimijoiden organisaatioon. Muutokset näkyivät myös rajoitettavassa alkoholipolitiikassa, mm. erityisesti Alko-keskeisessä hallintatavassa (regime).

Alkoholimonopoli on tutkimuskäytössä epämääräinen käsite. Se voi merkitä useata eri asiaa. Jos aikoo tutkia alkoholimonopolia, on syytä määritellä tarkemmin, mitä sillä tarkoitetaan. Monopolilla voidaan tarkoittaa organisaatiota eli alkoholin monopolioikeuksien haltijaa, Oy Alko Ab:tä. Tai sillä viitataan itse monopolioikeuksiin: joko voidaan tarkoittaa kaikkia alkoholielinkeinoon (vuoteen 1994 saakka) liittyviä monopolin yksinoikeuksia (vähittäis- tai tukkumyynti, tuotanto, vienti, tuonti) tai vain jotakin niistä. Monopoli saattoi aiemmin luovuttaa yksinoikeuksiaan esimerkiksi yksityisille tuotantoyrityksille (valmistettu ”Alkon luvalla”) pitäen itsellään valvontatehtävän.

Monopolilla voidaan myös tarkoittaa sitä erityistä hallintatapaa, jossa keskittyn valtiollisen kontrolli-, rajoitus-, tiedotus- ja valistusfunktion kautta tavoitellaan lakisääteisen perustehtävän eli alkoholihaittojen minimointia. Hallintatapa on muuntunut vuosien kuluessa, mutta vielä 1990-luvulla se oli hyvin havaittavissa. Eli kun Alkoa puretaan, puretaan sekä organisaatio että alkoholin yksinoikeuksia kuin myös tietynlaista hallintatapaa, Alko-keskeistä ”alkoholijärjestelmää”, regimeä. Kun haetaan vastauksia siihen, miten Alkoa purettiin, pitää vastata näihin kaikkiin kysymyksiin.

2000-luvulla alkoholimonopoli on alkanut merkitä synonyymia vähittäismyyntimonopolille, joka ainoana on jäänyt yksinoikeuksista jäljelle ja jota nykyisin pitää hallussaan Alko Oy. Alko Oy:llä on vähittäismyyntin monopolio, mutta se ei ole enää vuoden 1994 jälkeen ollut viranomainen, vaikka osa mediasta ja jotkut hallintoneuvoston jäsenet lehtitietojen (2005) mukaantuntuvainäin kuvittelevan.

Se ei ole harjoittanut alkoholitutkimusta eikä -valistusta sitten vuoden 1995, vaikka Alko Oy on taas alkanut tuottaa sellaista myymälämateriaalia, jota voi luonnehtia kansalaisvalistukseksi (Alko Oy:n vuosikertomukset; haast. 9). Vuodet 1995 ja 1996 olivat väli vuosia, jolloin Alkossa harjoitetun alkoholitutkimuksen ja tiedotuksen korvasi valtio suoraan budjettivaroista (ks. esim. vuosien 1995 ja 1996 valtion tulo- ja menoarviot). Vuonna 1996 Alkosta siirrettiin tutkimus, tiedotus ja valistus pääosin Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen tehtäviksi.

Alkonyhtiöittäminen 1995 hankaloittientisestään monopolin organisatorista ymmärrystä: Oy Alko Ab:n tilalle tuli monta konserniyhtiön ”uusionimeä”. Tuotantoyhtiö oli Primalco, hotelli- ja ravintolayhtiö Arctia ja vähittäismyyntin monopoli Alko Oy, jota Alko-Yhtiöissä enteellisesti kutsuttiin ”kaupan liiketoimintaryhmäksi”. Konsernin emoyhtiö oli nimeltään Altia: sen purkauduttua Altia ja Primalco fuusioituivat yhtiöksi nimeltä Altia Oyj. Vain Alko Oy on enää monopoli, muut alat ovat osa vapaata alkoholielinkeinoa, kauppa- ja teollisuusministeriön alaisena valtionyhtiönä. Jakautumisvaiheessa tarvittiin veroteknisistä syistä uusia yhtiöitä (Alkon Kauppa Alko Oy:n, Arctia Invest Arctian yläpuolelle ja Altia Primalcon ja Havistran yläpuolelle) (haast. 11).

Kun käytän sanaa monopoli omassa tekstissäni, yritän määritellä aina siinä yhteydessä, mitä milloinkin sillä tarkoitan. Näin lukija ei joudu itse miettimään, onko mahdollisesti kyseessä organisaatio, yksinoikeus tai yksinoikeudet vai esimerkiksi Alkon alkoholihallinnan tapa.

Tämän alkoholimonopolia koskevan tutkimukseni avainkysymykset ovat seuraavat:

1. Miten Suomen alkoholimonopoliyhtiö eli Alko, sen organisaatio ja yksinoikeudet sekä hallintatapa purettiin 1990-luvulla ja mitä niiden tilalle muodostui?
2. Miten kansainvälistymisen paineet alkoivat näkyä alkoholipolitiikassa?
3. Missä ja ketkä tekivät lopulliset päätökset, Suomi vai EU? Miten pitkälle EU yksinsääteli monopolitoiminnan reunaehtot? Ketkä muodostivat kotimaisen alkoholipoliittisen eliitin?
4. Miten tiukasti Suomi ja Alko pitivät kiinni alkoholilain velvoitteesta alkoholihaittojen minimoimiseksi?
5. Mitä kiistoja ja intressiristiriitoja muutosprosessi paljasti ja mitä strategioita eri tahot eri vaiheessa omaksuivat? Muuttiko globalisaatio alkoholipolitiikan argumentointia ja siitä käytettyä käsitteistöä?
6. Mitä muutosprosessi kertoo alkoholien paikasta suomalaisessa yhteiskunnassa? Alkon ja alkoholipolitiikan ”yhteisestä hyvästä”? Muuttuiko monopolipuhe?

Näihin kysymyksiin koetan tällä tutkimuksella hakea vastauksia. Haluan selvittää mahdollisimman yksityiskohtaisesti, suorastaan pikkutarkasti, miten Alko

purettiin. Suomen liittyminen ensin Euroopan talousalueeseen (ETA) ja sittemmin nopeassa tahdissa EU:hun loi myös Alkolle ja sen monopolioikeuksille EU:n kauppaja- ja kilpailupolitiikkaan perustuvat reunaehdot. Miten päätöksenteko todellisuudessa näyttäisi kulkeneen, kuka ja ketkä tekivät lopulliset päätökset jamin-kälaisten polkujen kautta niihin näytettiin tulleen?

EU:n päätöksenteko oli kaikille osapuolille vieras, kilpailulainsäädäntö eritoten. Alkoholimonopolilla oli ja on edelleen ns. sosiaali- ja terveystaloudellisia tehtäviä, joista tuli lain mukaan pitää kiinni. Nyt jouduttiin konkreettisesti määrittämään, mitä niillä oikein tarkoitettiin. Oletan jo tämän määrittelytehtävän osoittautuvan monelta osin hankalaksi.

Toinen prosessin kannalta keskeinen kysymys on se, miten Suomen päätöksentekijät ja Alko lopulta itse todellisuudessa pitivät kiinni sille määritellyistä ns. sosiaali- ja terveystaloudellisista tehtävistä kauppaja- ja kilpailupolitiittisista intressejävasten. Sen kautta voisi tarkemmin analysoida käytyjä kiistoja ja erimielisyyksiä ja niiden ratkaisuyrityksiä. Vaa'assa vastapoolina eivät nyt olekaan pelkästään valtion-talouden (fiskaaliset) intressit, joiden kanssa on vuosikymmenien kuluessa totuttu tasapainoilemaan, vaan vastassa oli kauppaja- ja kilpailupolitiikka, jotain uutta ja ennen (ainakaan näin konkreettisesti) kohtaamatonta.

ETA:n ja EU:n vauhdittamaa muutosta voi pitää eräänlaisena suomalaisen alkoholijärjestelmän testinä. Suomen valtio- ja monopolikeskeistä järjestelmää on – ainakin retorisella tasolla – perusteltu sillä, että näin pystytään parhaiten ratkaisemaan alkoholiin liittyvät intressinäkökulmat ja mahdolliset eturistiriidat itse järjestelmän sisällä. ETA ja EU tarjosivat oivallisen testitilanteen, jossa eri tavoitteista lähtöisin olevat kehykset alkoivat tosissaan ottaa toisistaan mittaa ja kamppailla. Jos järjestelmä ei pystynyt sisällään ratkaisemaan muutoksen sisältöä, se joutui käymään kamppailunsa avoimesti. Samalla se tuli paljastaneeksi omia toimintatapojaan ja intressejään. Mistä me oikein puhumme, kun me itsestään selvästä puhumme suomalaisesta (tai pohjoismaisesta) alkoholijärjestelmästä, jamiä koko muutosprosessi kertoo alkoholin paikasta suomalaisessa yhteiskunnassa?

EU-jäsenyys pakotti Alkon tavallaan ulos kuorestaan. Suomalaisessa yhteiskunnassa jouduttiin pohtimaan alkoholipolitiikan perusteita vähintään yhtä perusteellisesti kuin edellisen lainmuutoksen yhteydessä 1968. "Yritys-Alko" tuntui vahvistuneen "Sosiaali-Alkon" rinnalla jo 1980-luvulla, jo kauan ennen kuin ETA ja EY olivat Suomessa tunnettuja kirjainyhdistelmiä.

Joutiko "sosiaalinen" nyt kokonaan syrjään kilpailu- ja kauppapoliittisten painotusten tieltä? Tutkimukseni ei käsittele tai ota kantaa siihen, kuinka hyvä tai huono vaihtoehto vähittäismyyntin jäljelle jäänyt monopoli on nykyisessä EU-Suomessa verrattuna esimerkiksi johonkin lisenssijärjestelmään. Ravintolavalvonta ja esimerkiksi alkoholin valmistus ovat alusta saakka perustuneet lupajärjestelmään. Vähittäismyynti oli itse asiassa poikkeus. En myöskään tutki monopolin tai hintojen vaikutusta kokonaiskulutukseen tai niiden alkoholin haittoja lisäävää tai

hillitsevää vaikutusta. Siitä meillä on hyvinkin täsmällistä tietoa (mm. Österberg 2002a ja b; Karlsson et al. 2003). Otan monopoliyhtiön ja sen perustehtävän ikään kuin annettuna ja seuraan, miten niille muutoksen pyönteissä kävi.

Väitän, etteivät Alkon ja harjoitettavan alkoholipolitiikan edut itse asiassa ole niin yhteneväiset kuin me alkoholipolitiikan toimijat ja tutkijat olemme ne tottuneet määrittämään. Kuinka yhteneviksi tai erillisiksi ne loppujen lopuksi osoittautuivat, on tämän tutkimuksen yksi löydös. Alkon purkamisessa ei kyse ehkä niinkään ole alkoholipolitiikan ”perikadosta” (vrt. mm. Tigerstedt 2001), vaan vain jonkinuudenalusta. Pidäntätä näkökulmaan niin oleellisena, että olen nostanut sen koko kirjan nimeksi (Perikato vai uuden alku?). Päinvastoin: EU-prosessi on voinut olla omiaan terävöittämään suomalaisen alkoholipolitiikan profiilia ja ikään kuin puhdistamaan sitä siihen aikojen kuluessa tarttuneista ylimääräisistä fiskaalis-kaupallisista aineksista. Nämä ainekset taas puolestaan ovat koko ajan heikentäneet alkoholipolitiikan ns. sosiaali- ja terveystaloudellista uskottavuutta. Mm. Trygve Ugland (2002) viittaa tällaiseen muutokseen Pohjoismaiden tasolla verrattessaan Suomen, Ruotsin ja Norjan monopolien purkamista ja uudelleen sopeuttamista EU-aikaan.

Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmikseni valitsin kvalitatiiviset menetelmät, koska tutkimuskohteeni on sen luonteinen, ettei se oikein kvantitatiivisin keinoin avaudu. Kvalitatiiviset menetelmät tarjoavat moniakin tapoja luonnehtia prosessin etenemistä tai tutkia poliittista päätöksentekoa edeltäviä kiistakysymyksiä ja intressiristiriitoja. Esimerkiksi John Cresswell (1998, 65) erottelee viisi eri tutkimustraditiota: biografinen tutkimus, fenomenologinen tutkimus, etnografinen tutkimus, grounded-teoriaan perustuva tutkimus sekä case-study. Ne kaikki eroavat toisistaan jonkin verran tutkimuskohteen, pohjalla olevan tieteenalan, aineiston keruun ja sen analysoinnin sekä tulosten esittämistavan suhteen. Myös erilaiset retoriikka- ja argumentaatioanalyysit ovat käytettyjä kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä.

Oma tutkimusotteeni ei paikannu suoraan mihinkään näistä edellä mainituista. Olen hyödyntänyt mm. monopolipuheen ”puheavaruuksia” avatessani lähinnä Chaim Perelmanin kehittelemää argumentaatioanalyysia (ks. tarkemmin luvussa 8). Lisäksi työssäni näkyy jonkinlainen tapaustutkimuksellinen viitekehys (case-study) olematta sinänsä mikään tapaustutkimus. Olen hyödyntänyt tapaustutkimusta nimenomaan yleisemmin, omien johtopäätelmieni ja analyysini löyhänä kehikkona. Koska olen kerännyt tietoja useimmista erillisistä tietolähteistä (arkistot, media, haastattelut, elämäkerrat, aikalaiskirjallisuus, aiemmat tutkimukset) tiettynä ajanjaksona, se puolestaan mahdollistikokoavan tutkimusotteen, jollaku-

vata monimutkaisia sosiaalisia verkostoja ja niiden keskinäisiä suhteita ja merkityksiä.

Vaikka en ole kirjoittanut tätä historian tutkimukseksi, se ainakin paikka paikoin muistuttaa historiallista kertomusta. Se on kertomus, eräänlainen tarina, jolla on ajallinen jäsenys, jossa hyödynnetään sisäisen ja ulkoisen lähdekritiikin tyyppistä päättelyä olemattasilti perinteistä historiallista tutkimusta. Kyse on tässä suhteessa enemmänkin historiikista.

Aineiston tulkinnessa käytän apunani Walter J. M. Kickertin, Erik-Hans Klinin ja Joop F. M. Koppenjanin kehittämää viitekehystä monimutkaisten poliittisten verkostojen muodostumisesta (Managing Complex Networks, 1997). Sen perusidea on tarkastella eri toimijoita toisiinsa vaikuttavina verkostoina, ei itsenäisinä ja erillisinä toimijoina, joilla on omat strategiansa ja etenemistapansa. Tutkimassani purkuprosessissa ariosat ja osapuolet vaikuttivat toisiinsa koko ajan, ainakin siinä vaiheessa, kun konkreettisia sopeuttamistoimia alettiin toteuttaa.

Haastattelumenetelmäksi (ei tutkimusmenetelmäksi) valitsin ns. narratiivisen haastattelumenetelmän (Jovschelovitch & Bauer 2000). Sen avulla yritin luoda erilaisia tulkintoja ja täsmennyksiä mahdollistavan haastatteluilmapiirin niin hyvin kuin mahdollista. Menetelmän periaatteet ovat lyhyesti seuraavat: haastattelijan itsensä on ensin perehdyttävä haastateltavana olevaan aihealueeseen niin hyvin kuin mahdollista. Sitten hän nostaa tästä esiin joitakin tiettyjä asiaan liittyviä kysymyksiä lähinnä asian mieleen palauttamiseksi. Sen jälkeen haastateltava kertoo nauhurille oman tarinansa puheena olevasta asiasta ja tematiikasta. Haastattelijalla ei kysy mitään sellaisia kysymyksiä, joista tulisivat esiin omat asenteet ja mielipiteet. Hän voi myöten haastateltavaa ilmeillä ja eleillä tai pienillä lisäkommenteilla. Kun haastateltava on päässyt luontevaan lopettamisvaiheeseen, haastattelijalla aloittaa kysymysosion vain niillä kysymyksillä, jotka nousevat suoraan haastateltavan itsensä kertomasta tarinasta esiin.

Tein koko haastatteluajan muistinpanoja ja käytin niitä sitten jälkikeskustelussa. Kysymysosion jälkeen sammutin nauhurin ja kävin vielä vapaan keskustelun aiheesta. Annoin haastateltavalle myös mahdollisuuden kertoa jotain sellaista, jota en osannut kysyä, mutta jota hän itse piti tärkeänä. Käytin haastatteluaineistoa pääasiassa prosessikuvauksentäydentäjänä ja kerronnan elävöittäjänä. Setoimys parhaiten esiin netunteitten muistijäljet, joita alkoholipolitiikassa aina on olemassa. Haastattelujen avulla myös tarkistin niitä kohtia, joihin en ollut saanut riittävää vastausta pelkästään dokumenttien perusteella.

Jos suunnitteluvaiheessa tutkimuksen alkoi hahmottua alkoholimonopolista kertovana tarinana, jolla on alku, keskiosa ja loppu. Siksi lähdin johdannossa liikkeelle retorisesta kysymyksestä: "Missä ovat tarinat?". Kirjan lähtökohdat sijoittuvat 1980-luvun loppupuolelle, aikaan, jolloin kansainvälistymisen signaalit olivat vain heikosti, jos lainkaan havaittavissa. Tarina saa alkukehyksensä ns. Allardtin alkoholikomiteasta, joka istui vuosina 1987–1989 ja julkaisi (toistaiseksi uusim-

man) alkoholikomitean mietinnön 1989. Se sijoittuu juuri sopivasti ”tyyneen veiteen” ennen kansainvälistymisen paineita. Tarinan keskivaiheen muodostavatuuden alkoholilain syntyprosessi sekä Alko-konsernin muodostaminen ETA:n ja EU:n varjossa. Mihin tarina on luontevaa päättää? Siihenkin löytyy itseoikeutettu pääte piste: Alko-Yhtiöiden purku 1997–1999. En enää arvioi uuden Alkon, itsenäisen Alko Oy:n, suoriutumista perustehtävästään, niin mielenkiintoinen tehtävä kuin se olisikin. Seuraan kuitenkin alkoholipoliitiikan juonteiden pääpiirteitä aina vuoden 2003 alkoholiverolakien muutokseen saakka.

Tarinan huippukohta, jonkinlainen klimaksi, osuu Alko-Yhtiöiden purkuun ja monopolin pesänjakoon sen jälkeen. Tarina ei etene suoraviivaisesti, vaan vastaan tulevat monimutkaisten poliittisten verkostojen kutomat erilliset polut ja tiekartat.

Keskeiseksi näkökulmaksi valikoituu eräänlainen eliitti- tai vaikuttajanäkökulma: yritän päästä tapahtumien oletettuun ytimeen ja niihin vallan kabinetteihin, joissa päätökset pitkälti linjataan poliittisen ja alkoholipoliittisen eliitin (sosiaali- ja terveysministeriön johtavat virkamiehet, Alkon johto) voimin. Keskeisenä juonena kulkee Alkon muutos viranomaistoimintoja, alkoholitutkimusta ja -tiedotusta sekä valistusta harjoittavasta monialayrityksestä Alko-Yhtiöiksi, jonka pääintressit näyttäisivät olleen jo avoimesti muualla kuin alkoholihaittojen minimoinnissa ja kansanterveyden suojaamisessa.

En pysähdy tarkastelemaan vain päätöksenteon poliittista prosessia, vaan halusin aistia alkoholipoliittisen eliitin muutosatmosfääriin ja sen liikahdukset ”kabineteissa”, todellisissa tai symbolisissa. Väitän, että vain prosessia jälkikäteen tarkkaan konstruoimalla voi päästä käsiksi väitettyyn sisällölliseen paradigma-muutokseen (”uusi kansanterveysajattelu”) (vrt. mm. Tigerstedt 2001). Onko se paikannettavissa ja todella tapahtunut ja onko se väitetyyn suuntainen? Muuttuiko sisällön ohella myös alkoholikysymyksen yhteiskunnallinen luonne, tapapuhua ja tapajaatella? Miten 1990-luvun tapahtumat alkoholipoliittikkaa oikein muovasivat ja miten muutokset olivat paikannettavissa ja selitettävissä.

Jotta pystyisin jäsentämään tapahtumat mahdollisimman tarkasti, minun oli kehitettävä aineistojen sisältöjä koskeva kurinalainen systematiikka manuaalisesti ilman Atlas-tietokoneohjelman yms. apua. Ei siihen oikein ole muuta tietä kuin aineistojen luonteeseen sovellettua sisältöanalyttinen luokittaminen ja analysointi. Luokittaminen taas ei luvun 8 argumentaatioanalyysiä lukuun ottamatta pystynyt olemaan kovin yksityiskohtaista, vaan noudatteli löyhästi lähinnä avainkysymysteni pääkohtia.

Aineiston laajuudesta huolimatta tai juuri sen takia jouduin tekemään olen-naisia rajauksia. Kuvaan Alkon purkua valtion keskeisten toimijoiden, en esimerkiksi kansalaisten tai julkisen keskustelun tai edes Alkon koko (alue- ja myymälä)organisaation näkökulmasta. En pysty tarkastelemaan monia erilliselementtejä, esimerkiksi ravintola- ja lupapolitiikkaa tai Alkon tiedotus- ja valistustoimintaa.

Mediaajajulkistakeskusteluavainsivuanpaikantamalla lopuksi monopolipuhetta kolmelta eritasolta: eduskuntapuheesta, mediapuheesta sekä asiantuntijapuheesta (prosessiasiakirjat). Olisi ollut mielenkiintoista tavoittaa myös vapaaehtoiskentän muutosprosessiin osallistuminen sekä sitä kautta raittiustyön ja ehkäisevän päihdetyön uudelleen hahmottuminen. Mutta jotakin pitää jättää myös tuleville tutkijasukupolville – tai omien eläkepäivien virikkeiksi.

Tarinamalliin kirjoitetun tutkimuksen ohjeelliseksi, ”esteettiseksi” jäsennykseksi sopi luontevasti Matti Virtasen (2003) kuvaama tieteellisen kirjoittamisen estetiikka, jossa hän pelkistää neljä mielestään tärkeintä tieteellisen kirjoittamisen estetiikkaan liittyvää periaatetta. Kaiken perusta on tekstin rakenne: rakenne on sekä ajatuksellisesti-looginen että esitystavallinen runko, jonka varassa tekstin kiinnostavuus ja elävyys seisovat tai kaatuvat. Tieteellisen tekstin kirjoittaja selvittää tutkimusprosessin aikana koko kuvion itselleen, monenlaisten harhapolkujen ja mutkien kautta eli on selvittänyt ajatuksen tasolla ongelman, sen ratkaisun ja ratkaisun merkityksen. Lopullinen teksti on ”toisen asteen rekonstruktio”: se suhtautuu tutkimusprosessiin kuin dekkari murhan tutkintapöytäkirjoihin.

Tutkimusaineistot, niiden validiteetti ja eettiset näkökohdat

Minkälaisia aineistoja rekonstruointiin tarvitsin? Minulla alkoi jo ensimmäistä tutkimussuunnitelmaa kirjoittaessani selvitä, ettei tutkimuskohteeni avaudu vain yhdenlaisella aineistolla eikä yhdellä tutkimusmenetelmällä. Tarvitsisin monia eritasoisia ja erityyppisiä aineistoja ja niiden käsittelytapoja voidakseni niistä rakentaa menneen rekonstruktion niin tarkkaan kuin mahdollista. En siis voisi valita joko arkistoaineistoa tai pelkästään henkilöhaastatteluja. Minun oli ensin kaivettava esiin kaikki se mahdollinen lähdeaineisto, joka kuvasi tavalla tai toisella 1990-luvun alkoholipoliittista päätöksentekoa, toimintapolitiikkaa, sisältöjä ja ylipäätään tuon ajan aikalaiskontekstia. Näin aineistostani tuli laaja, heterogeeninen ja monitasoinen, ja sen läpikäyminen jo sinänsä osoittautui melko työlääksi. Sitten alan rajata: kohta kohdalta, luku luvulta.

Työni yksi keskeinen aineisto on ollut Suomen EU-prosessia käsittelevä asiakirja-aineisto. Sen avulla pystyin jäljittämään mm. sitä, miten uusi alkoholilaki syntyi, miten alkoholikysymykset nostettiin esiin osana ETA- ja EU-jäsenyyssuosteluja, miten eri ministeriöt valmistautuivat Alkon ja sen monopolien mahdolliseen vapauttamiseen ja miten Alko itse reagoi. Mutta virallinen dokumenttiaineisto ei vielä ollut riittävä. Kokouspöytäkirjat olivat useimmiten vain päätösten kirjaamisieivätkä nepaljastaneetsitä, minkälaiden vaihtoehtojen ja argumentaatioiden kautta päätöksiin päädyttiin. Asiantuntijamuistiot ja -raportit sisälsivät jo vähän enemmän erilaisia aineksia: kuka kirjoitti, mihin sävyyn, kenelle, minä prosessin ajankohtana ja mistä näkökulmasta?

Pelkästään poliittisia päätösasiakirjoja ja muistioita selaamalla ei tätä työtä synnytetty. Tarvitsin siihen myös puhetta: aikalaishaastatteluja, muistelmia, eduskunnassa ja valiokunnissa käytyjen keskustelujen pöytäkirjoja, sisäisiä muistioita ja tuokiokuvia telefax-lähteitä ja muuta kirjeenvaihtoa myöten. Kerronnan pitäisi sisältää paitsi faktoja myös kontekstia ja atmosfääriä: muutokuvaa ja kuvausta muutoksesta, epävarmuuksia ja uskomuksia, paikallaan polkemista ja etenemisen riemua, intohimoja ja pettymyksiä, valtapyyteitä ja niiden peittelyä, juonellisia vaihteluita, sammakko- ja lintuperspektiiviä, omakohtaista ja etäisesti koettua.

Haastatteltavaniedustivatsenhetkistäalkoholipoliittista, suorastaan Alko-poliittista valtaeliittiä. Haastatteltavien valinta voi lukijasta ensin tuntua suorastaan yksinapaiselta, mutta valintaan oli omat syynsä. Halusin päästä päätöksenteon taakse ja tarkastella sitä niin yksityiskohtaisesti kuin mahdollista. Haastattelut olen tehnyt lähinnä täydentääkseni rekonstruktioon jääneitä asiakirja-aukkoja ja myös saadakseni esiin senhetkiset tunnelmat, eturistiriidat ja kiistat sekä mahdolliset valtatistelut sekä eri toimijoiden välillä että niiden sisällä. Siis eräänlainen ”tunteita ja tuoksua” -osio.

Haastattelin kunkin avainhenkilön aina siinä vaiheessa, kun olin edennyt tutkimuksessa nimenomaan heidän toimintaansa käsittelevään vaiheeseen. Yritin ensin dokumenttien avulla saada niin yksityiskohtaisen ja hyvän kuvan asioiden kuluksista ja etenemisestä kuin mahdollista ja sitten täydensin käsityksiäni henkilöhaastatteluilla. Osan keskeisistä informanteistani haastattelin useampaan kertaan käydäkseni vielä uudelleen läpi joitakin epäselviksi jääneitä kysymyksiä. Osan kanssa jatkoin vielä dialogia jälkikäteen sekä puhelinkeskusteluna että sähköpostin avulla. Lisäksi tarkistin joitakin yksityiskohtia vielä puhelimitse eri henkilöiltä (mm. Antti Somervuori, Asko Haaranen, Ritva Hein, Pekka Olkkonen, Kari Paaso).

Kuten myöhemmin omaa positiotani kuvatessa käy ilmi, ovat kaikki haastatteltavat minulle tuostaantutut ja Systembolagetin ex-pääjohtaja Gabriel Romanusta myöten. Se oli sekin etu, että eräänlainen haitta: haastatteluun saattoi näin hiipiä ikään kuin jo valmiiksi tiettyjä ennakoitavia tai -kuvitelmia tai ajatuksia siitä, mitä toivoisin haastatteltavien kertovan. Siksi valitsin huolellisesti haastattelumenetelmän ja sen ajankohdan, jolloin halusin asianomaista haastatella. Ilmoitin jo haastattelua sopiessani, että olen varsin hyvin perillä kaikesta siitä, mitä asiakirja-aineistosta voi asioiden kulusta päätellä, ja että tahtoisin haastatteltavan kertovan ominsanoin kyseisen ajankohdan tapahtumattaisuuhteensa niihin tapahtumiin. Joidenkin kohdalla autoin vähän enemmän, joidenkin kohdalla pystyin seuraamaan haastattelurunkoa iävan kohtakohdalta. Kaikki haastattelupyynnöni saaneet myös antoivat haastattelun. Se saatiin lopulta sovitetuksi myös Altian kiireisen pääjohtajan Veikko Kasurisen kalenteriin ajankohtana, jolloin työni oli jo esitarkastuksessa. Ehdin kuitenkin saada vielä Kasurisen omalla äänellänsä mukaan lopulliseen käsikirjoitukseen.

Oma intuitioni on, että suurin osa haastateltavistani oli omissa kertomuksissaan yllättävän avoimia. Haastateltavillani näytti olevan ilmiömainen taito ja kova halu kaivella muistiaan ja jäsenellä asioita, jotka olivat olleet ”jo pitkään torjuttuja”, kuten yksi informanttini tunteensa ilmaisi. Tutkijana minulla oli myös yksi ennaltaarvaamaton etu: valtaosa haastattelemastani Alko-taialkoholipoliittisesta eliitistä oli haastatteluhetkenään ollut jopidempään eläkkeellä tai juurijäänyt eläkkeelle. Näin heillä ei ollut sitäkään varten mitään erityistä syytä ”pelata pelejä” tai ”sumuttaa haastattelijaa”. Päinvastoin tuntui joskus siltä, että olin avannut varsinaisen ”Leenan lepotuolin”, jossa voi kiertelemättä avata koko kontin, joka selässä oli vuosia painanut. Haastatteluaineistoa kertyikin niin paljon, että olisin voinut kirjoittaa niistä lisäksi pari erillistä kirjaa.

Kaikesta huolimatta aineiston tulkinnessa olen yrittänyt pitää mielessä, että kyse on ainoastaan ja vain aikalaiskäsityksistä ja muistoista, ei välttämättä tiukasta logoksesta. Haastateltavia on kaikkiaan yksitoista (ks. lähteet), joista neljää olen haastatellut useampaan eri otteeseen.

Tausta-aineistomuodostuusekä alkoholikysymystä ja -monopoliakoskevasta että 1990-luvun yhteiskuntakehitystä kuvaavasta tutkimuskirjallisuudesta sekä integraatioprosessinkuvauksista. Mikälipystyin sekundaarilähteiden avulla saamaan riittävästi tietoa, en enää kerännyt erikseen siitä kertovaa alkuperäisaineistoa.

Tausta-aineistona olivat myös Jukka Törrösen kokoamat Helsingin Sanomien pääkirjoitukset vuosilta 1990–2000 ja hänen niistä tekemänsä tutkimusanalyysit. Alkoholipolitiikka-lehden (vuodesta 1998 Yhteiskuntapolitiikka) ja Alkoholipolitiikka-lehden, (vuosina 1991–1996 Nordisk alkoholitidskrift; nyk. Nordisk alkohol & narkotikatidskrift) vuosikerrat 1980- ja 1990-luvulta olivat arvokas aineistolähde kuin myös Alkon henkilöstölehti Pulloposti (vuoteen 1996). Alkon ja Alko-Yhtiöiden sekä Alko Oy:n vuosikertomukset sekä Stakesin (aiemmin Oy Alko Ab:n) Päihdetilastolliset vuosikirjat ovat myös työni lähdeaineistoa.

Aloitin aineistoon tutustumisen arkistoista. Kävin läpi ensin sosiaali- ja terveysministeriön aineiston. Joitakin kannaltani tärkeitä dokumentteja puuttui. Otin yhteyttä silloisiin alkoholilain valmistelijoihin Ilkka Suojasalmeen, Jarkko Eskolaan ja Pentti Karhuun. He olivat avuliaita antaen käyttööni jopa omaa henkilökohtaista aineistoaan.

EU-prosessialähdin jäljittämään ulkoasiainministeriöstä. Sieltä löytyi hienosti mapitettu alkoholiasioita koskeva aineisto. Ilman tätä arkistoa en olisi päässyt perille siitä, miten alkoholiasioita kuljetettiin osana Suomen EU-prosessia. Tämän jälkeen oli vuorossa nykyisen Alko Oy:n arkisto, josta huolehtii yksityinen Recall Finland Oy. Sekin oli myönteinen yllätys: johtokunnan ja hallintoneuvoston käsittelemät ETA- ja EU-asiat oli siististi koottu omiksi kokonaisuuksikseen. Mutta – arkiston aineisto päättyi vuosiin 1994–1995.

Missä on monopolia koskeva jatkoarkisto? Pitkien selvitysten kautta sain tietää, että sekä jatkoarkisto että Alko-Yhtiöiden arkisto ovat Altia Oyj:ssä. Pyy-

sin lupaa tulla käymään Altian arkistoon tutustuakseni Alko-Yhtiöitä koskevaan johtokunnan ja hallintoneuvoston materiaaliin. Useiden viikkojen kuluttua sain vastauksen, että ”emmehän me tietenkään voi tutkijaa estää”, mutta että haluaisimme ensin kirjoittaa sopimuksen siitä, mitä saan tutkia ja miten aineistoa saa käyttää. Niin sitten allekirjoitin sopimuksen mm. siitä, että käyn läpi vain Alko-Yhtiöiden johtokunnan ja hallintoneuvoston pöytäkirjat liitteineen, en muuta aineistoa. Lisäksi en saanut ottaa kopioita (kannettavasta tietokoneesta ei sopimuksessa – onneksi – mainittu mitään). Sopimuksessa vielä mainittiin, etten saa antaa aineistoani mihinkään muihin ulkopuolisiin käsiin ja että joudun tarkistuttamaan kaiken kirjoittamani Altian johdolla.

Käytyäni aineiston läpi, huomasin sieltä puuttuvan joitakin keskeisiä asiakirjoja, joita olin saanut jo muuta kautta käsiini (mm. Alko-konsernista erityisselvityksentehneen investointipankki Paribaksen yhteenvedon). Puuttuvassa aineistossa oli todennäköisesti sellaista yritystietoa, jota ei voinut luovuttaa edes tutkijan katseen alle. Joka tapauksessa arkistoaineistosta sai yleiskuvan siitä, minkälaisen strategioiden varaan Alko-Yhtiöt rakennettiin, miten vähittäismyyntimonopoli iirrotettiin muusta konsernista ja miten se Alko-Yhtiöiden johdon taholla nähtiin.

Eduskunnan arkistossa kävin läpi sosiaali- ja terveysvaliokunnan, talousvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan arkistot sekä eduskunnan keskustelupöytäkirjat lainsäädäntövuosilta 1968, 1994 ja 2004. Kaikesta aineistosta tein itselleni yhteenvedot.

Päättökäytännöni käsittää siis kaikki ne viralliset asiakirjat, jotka prosessin kuluessa ovat syntyneet. Taina Rintalan (2003, 46–48) tavoin näen, että valtionhallinnon tuottamilla asiakirjoilla on poliittista merkitystä. Huolimatta siitä, että asiakirjoissa esitetyt asiat eivät välttämättä saa valmistuttuaan tuulta purjeisiin, niillä kuitenkin pyritään tekemään politiikkaa. Rintala jakaa politiikan asiakirjat suuriin ja pieniin. Se ei määrity sivumäärän mukaan, vaan niiden poliittisen merkityksen mukaan. Pieniksi asiakirjoiksi hän tulkitsee mm. komitean- ja työryhmämietinnöt ja suuriksi puolestaan kaikki ne asiakirjat, jotka liittyvät lainsäädäntöön ja siihen liittyvään valmistelutyöhön. Tällaisia ovat mm. hallituksen esitykset ja valiokuntien lausunnot. Suuria asiakirjoja ovat myös normiohjaukseen liittyneet yleiskirjeet sekä valtakunnalliset suunnitelmat.

Omassa aineistossani suuria asiakirjoja ovat kaikki alkoholilakiin ja sen valmisteluun ja EU-prosessiin liittyvät asiakirjat, niiden päätöksentekoa helpottamaan laaditut taustamuistiot sekä lainvalmistelutyön kuluessa annetut valiokuntien mietinnöt sekä niistä ja itse lakiesityksistä annetut asiantuntijalausunnot. Pieniin asiakirjoihin luokitan mm. vuoden 1989 komiteanmietinnön, lakityöryhmän mietinnöt, erilaiset kannanotot sekä muun epävirallisen prosessin kulkua valottavan aineiston.

Miten tulkitseen aineistoani? En edes yritä tarkastella Alkon muutosprosessia yhtä aikaa kaikista mahdollisista näkökulmista: valtiontalouden, kauppa- ja kil-

pailupolitiikan, elinkeinoelämän tai raittiuspolitiikan näkökulmasta, vaan ne tulevat esiin tutkimuksen eri osissa osana sen hetkistä juonta. Pääpainona ja juonteena ovat Alkon ns. sosiaali- ja terveyspoliittisen tehtävän seuranta ja sitä kautta eri intressien ilmeneminen.

Jälkikäteen rekonstruoidulla kertomuksella on aina omat puutteensa ja heikkoutensa. En edes tarjoile illuusiota mistään täydellisestä objektiivisuudesta, koko totuudesta puhumattakaan. Se on yksi yritys ja näkökulma analysoida Alkon purkua mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Aikalaisaineistoa käsitellessäni olen yrittänyt olla lähdekriittinen, mutta ei se ole ollut helppoa. Erityisen hankalasti tulkitavaa on ollut ”pehmeätietoaines”, haastatteluaineistot sekä jälkikäteen kirjoitetut muistelmatyypiset lähteet.

Olen koko kirjoitusprosessin ajan ollut hyvin tietoinen siitä, että käsittelen asioita, joilla on myös eettinen ulottuvuutensa. Haastateltavien paljastukset sekä arkistojen uumenista löytyneet sisäiset asiakirjat eivät ole sellaisenaan tutkimustekstiin kirjattavaa ainesta, vaan olen sitä useaan kertaan analysoinut sekä tutkimuskohteen että informantin kannalta. En ole ainakaan tietoisesti halunnut paljastaa Alkon yrityssalaisuuksia tai joitakin henkilökohtaisia asioita ura- tai palkkahityksestä. Olen poiminut tähän tutkimukseen vain sen, mikä on ollut olennaista prosessin ymmärtämisen kannalta ja avannut asettamani avainkysymyksiä.

Halusin varjella hienojen haastateltavieni yksityisyyttä noudattamalla yhteisesti sopimiamme pelisääntöjä. Jos olin sopinut haastateltavani kanssa, että jokin tieto jää vain minun tietooni (ns. ”hyvä tietää” -mappi), noudatin sopimustamme. Minulla oli myös velvoitteita arkistoaineksen keruun suhteen erityisesti Altia Oyj:n arkistossa. Yritin niin hyvin kuin mahdollista noudattaa kaikkia niitä sopimuksia, joita olin tehnyt arkistoaineksen käytöstä. Aineiston kertyminen oli myös kerroksellista, esimerkiksi osan Altiassa säilytetystä arkistoaineiksesta olin jo saanut muuta tietä käsiini ja sosiaali- ja terveysministeriön arkistoaineistoa sain nähtäväkseni henkilökohtaisista arkistoista (mm. Pentti Karhun, Ilkka Suojarjalmen ja Jarkko Eskolan henkilökohtaiset arkistot).

Tutkimuksestani olisi varmasti tullut toisenlainen, jos olisin kolunnut yhtä tarkkaan kilpailevan elinkeinon arkistoja ja haastateltavia tai luodannut alkoholikysymystä valtiovarainministeriön tai kauppa- ja teollisuusministeriön perspektiivistä. Tarina olisi saanut joko elinkeinopoliittisen tai valtiontaloudellisen painotuksen. Olisin voinut seurata pelkästään monopolin kaatamispuhetta ja valita aiheekseni Alkon yksityistämisen. Näkökulmani on Alkon (erityisesti vähittäismyyntimonopolin) henkiinjäämistarina. Sen keskeiset sisältöelementit ovat uuden alkoholilain säätäminen 1994, sitä seurannut Alkon monopolioikeuksien purku vähittäismyyntiä lukuun ottamatta sekä Alko-Yhtiöiden purku 1997. Katson purkua ensin etäämmältä: miten alkoholikysymykset alkavat taipua osaksi EU:n päätöksentekojärjestelmää, erityisesti sen kauppa-jakilailainsäädäntöä. Sitten

sukellan sammakkoperspektiiviin ja katson muutosta milloin sosiaali- ja terveysministeriön, milloin Alkon sisältä. Nämä ovat tarinani keskeiset sisältöelementit.

Mitä odotin saavani tutkimukseni tuloksiksi? Päättulos on tieto siitä, miten Alko purettiin, ketkä tekivät päätökset ja minkälaisen koukeroiden kautta. Miten Alko itse muiden vaikuttajatahojen kanssa pystyi pitämään kiinni ns. sosiaali- ja terveyspoliittisesta perustehtävästään, vai osoittautuiko tämä vain alkoholipoliittiseksi retoriikaksi. Odotin myös saavani selville, miten Alkoa, sen monopolioikeuksia ja yhteiskunnallista merkittävyyttä muutoksen pyörteissä argumentoitiin. Alkon perustehtävää jäljittämällä oletin pystyväni paikantamaan, mitä muuta mahdollista (uusia etuja tai markkina-asemia, hallinnollista ja asiantuntijavaltaa, oman organisaation vahvistamista tai markkina-aseman säilyttämistä, poliittista suosiota ja näkyvyyttä, henkilökohtaista valtaa) alkoholihaittojen minimointitavoitteen kautta saatettiin tavoitella. Tutkimus vastannee omalta pieneltä osaltaan esittämiini ns. kolmannen tason kysymyksiin eli kertomaan jotain alkoholin näennäisestä ja todellisesta paikasta yhteiskunnassamme.

Pistikö EU Suomen (ja muiden Pohjoismaiden) alkoholijärjestelmän toimivuuden testiin ja miten testi onnistui, miten yhteistyö muutostilanteessa sujui?

Oletin myös pystyväni, edes pinnallisesti, pureutumaan niihin alkoholipoliittisen argumentaation syvärakenteisiin, jotka päätöksenteon taustalta nousevat. Hävettiinkö suomalaista viinapäättä EU:n kynnyksellä taas toden teolla, kuten mm. Satu Apo on osoittanut (2001). Pystyisinkö paikantamaan ainakin jotakin siitä, mihin kaikkeen terveysargumentaatio ulottui ja miten terveyden, valtiontalouden ja elinkeinopolitiikan kehykset oikein kamppailivat muutostilanteessa? Seuraamalla orjallisesti alkoholikysymyksen sosiaali- ja terveyspoliittisia painotuksia paljastuisi samalla muita intressejä, ikään kuin sivujuonteina.

Tuloksista oletin voivani tehdä myös joitakin ”kolmannen tasavallan” (Pertti Alasuutarin ”toista tasavaltaa” mukaileva metafora, 1996a) alkoholipoliittikkaa koskevia johtopäätöksiä. Pystyisinkö nyt aiempaa paremmin ymmärtämään suomalaisen alkoholipoliitiikan juonen käännteitä ja tausta-ajatuksia vai jäisikö minulle vain pussillinen uusia kysymyksiä?

Tutkijapositio

Toimin Alkon pääkonttorissa vuosina 1985–1996 alkoholitiedotukseen liittyvissä tehtävissä. Sitä ennen olin tehnyt pitkän työrupeaman ennaltaehkäisevänä työparissa, mm. tupakan vastaisessa työssä, hengityselinsairauksien kuntoutuksen ja ehkäisyneuvonantajan työparissa sekä terveysliikunnan edistämisen. Miellänsiksi päihdekysymykset sekä kysynnän että tarjonnan ehkäisyä.

Tuntui aluksi oudolta, kun alkoholipolitiikan asiantuntijat vielä 1980-luvulla tarkastelivat alkoholikysymystä lähes yksinomaan vahvan valtiointervention näkökulmasta. Alkoholihaittojen ehkäisy oli kovin ”tavaraopillista”; ainoana toimivana keinona nähtiin alkoholi-tavaran kulutuksen sääntely hintojen ja saatavuuden kautta. Ehkä pitkälti tästä ”tavaraopillisesta” näkökulmasta johtuu, että ns. pehmeiden keinojen (tiedotus ja valistus) käyttö ja niiden kehittäjät ovat kovan ytimen asiantuntijapiireissä joskus jopa kansanhuvien asemassa. Näitä keinoja ei joi-takin yksittäisiä virityksiä lukuun ottamatta (mm. virittävän valistuksen teoria; ks. Montonen & Partanen 1988) ole ollut oikein muodikasta edes tutkia. Alkoholipolitiikassa pehmeämmille keinoille ei ollut sosiaalista tilausta, ne on nähty jopa rajoittavan politiikan kanssa kilpailevina ja sitä murentavina. Media on pitänyt koko 1990-luvun ansiokkaasti yllä juuri tätä vastakkainasettelua (ks. Luku 8). Alkon yhteiskuntavastuun ilmentäjinä ne ovat toimineet hyvin: tiedotus ja valistus ovat aina olleet Alkon pääjohtajien erityisessä suosiossa (mm. Pekka Kuusen ja Heikki Kosken).

Pehmeitä keinoja kohtaan tunnetulla epäluulolla on myös historiallista painolastia: raittiustyön historiallisesti latautunutta käsitiesisältöä vasten on helppo ymmärtää, miksi on niin tärkeää edelleen ”lukea sisään” keinoja, jotka toimivat, ja ”sulkea pois” keinoja, jotka eivät toimi.

Alkon monopolin idean ymmärsin vasta vähitellen: historiallisen painolastin ja kansalaisten (yli)kontrolloinnin takaa löytyy myös yksittäisten kansalaisten yhteiseen hyvään tähtäävä toiminta-ajatus. Suoraan hinnanmuodostukseen jасаatavuuteen vaikuttava politiikka säästi yksityisen ihmisen kontrollilta ja tarkkailulta. Jotakin oli opittu yksittäisten ostajien nöyryyttävästä syynämisestä (ns. ostaja-tarkkailujärjestelmä, ks. esim. Bruun 1972).

Seurasin muutosta vuoteen 1996 saakka Alkon sisältä, yhtenä sen työntekijöistä, mutta en päätöksentekijöistä. Omalla tavallani olen asianosainen, nainensisäpiiristä. Asemani (ja naiseuteni) on sekä heikkous että vahvuus. Oikein käytettynä tällainen positio on minulle ollut myös etu. Se on yksi tulkintainstrumentti, olen kirjaimellisesti kaksoishermeneuttisessä tilassa eli itseosallisenä tutkittavassa prosessissa. Se auttoi minua löytämään laajasta aineistosta juuri sellaista tietoa, joka parhaiten kuvaisi prosessin kulkua. Olin ikään kuin valmiiksi sisällä asioissa: nyt minun piti vain pystyä muuttamaan kuvakulmaa.

Kerttu Perttilä on kuvannut tätä kokeneen työntekijän tutkijaposiitiota väitöskirjassaan (1999, 55–56) näin:

”... myös tutkijan persoonallisuus, arvot ja kokemukset suuntaavat tutkimuksen valintoja ja toteutusta. Tutkijan etsimä ja saama tieto on aina subjektiivista ja arvoihin sidottua. ... Laadullisessa tutkimuksessa tutkijasta tulee tavallaan menetelmä, työväline siten, että hän hyödyntää kaikkea ajan kuluessa kertynyttä tietoa ja kokemuksia eli kerrostuneita näkökulmiaan tulkinnoissaan. ...

Anselm Strauss ja Juliet Corbin (1990) nimittävät tätä tutkijan teoreettiseksi herkkyydeksi. Se tarkoittaa toisin sanoen tutkijan kykyä olla perillä aineistoonsa sisältyvistä merkityksistä. Tutkijan teoreettisen herkkyyden lähteitä ovat kirjallisuus, koulutus, ammatissa ja muuten saatu henkilökohmainen kokemus. Tätä herkkyyttä tutkijalle kertyy myös aineiston analysoinnin aikana.”

Omaakohtainen työkokemus Alkossa sekä pitkä alkoholipolitiikan aihepiiriin seuraanta ovat kasvattaneet esiymmärrystäni tutkimuskohteesta. Lisäksi Stakesissa on koko Alkon jälkeisen ajan ollut vahva päihdealan tutkija- ja kehittäjäkeskittymä, jonka sisällä vuorovaikutus on ollut erityisen kehittävää ja on sitä edelleen. Omaakohtaisuus tuo siis vielä uuden mausteen tähän tutkimukseen. Vaikka se omalta osaltaan ehkä kaventaa tarkastelun näkökulmaani, tuosemyöst tutkimukseen sellaisia aineksia, joita ei siihen muuten olisi löytynyt.

Tutkimuksen eteneminen

Olen jaotellut käsikirjoitukseni yhdeksään eri lukuun, joissa kussakin erikseen yrittän vastata tutkimukseni avainkysymyksiin sellaisina, kuin ne empiirisen aineiston perusteella näyttävät ja kuin niitä tulkitsen. Tulosten analyysi tapahtuu pääasiassa menneen rekonstruktiona, joko kronologisesti edeten tai eri toimijoiden näkökulmasta. Jokaisen luvun loppuun olen liittänyt päätösosan, jossa sekä tiivistän luvussa esiin tulleet päätulokset että tulkitsen niitä koko tutkimuksen näkökulmasta otsikolla Johtopäätökset. Näin lukija voi seurata tutkimuksen etenemistä luvun luvulta ja voi paremmin päästä sisään seuraavan luvun kysymyksenasetteluun, etenemiseen ja puolestaan taas siitä tehtyihin tulkintoihin ja johtopäätöksiin. Tulkinta ja johtopäätökset ikään kuin kerrostuvat ja monipuolistuvat loppua kohti.

Analysoin Alkon purkua vuosien 1989 ja 2004 välisenä ajanjaksona. Ensin selvitin muutoksen alkuvaiheita: miten alkoholijärjestelmässä alettiin tiedostaa kansainvälistymiskehityksen (globalisaation) signaalit (Luku 2: Kansainvälistymisen signaalit) ja miten ne tiedostettiin eri toimijoiden näkökulmasta. Keskeisimmän aineiston muodostavat ns. Allardtin komitean lähtökohdat ja mietinnön ”tulevaisuussensitiivisyys” sekä dokumentaatio aineisto eri toimijoiden sensitiivisyysmuutostietoisuudesta ja siihen reagoinnista. Tämän jälkeen vaihdan näkökulmaa. Nyt siirryn yleisemmälle tasolle tarkastelemaan, miltä alkoholikysymys näytti osana koko Suomen jäsenyyshanketta ja Euroopan unioniin (ja Euroopan talousalueeseen) liittymistä (Luku 3: Terveys ja vapaa tavara). Miten alkoholikysymys näyttää osana suurempaa kokonaisuutta, ei erillisenä sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmana. Sitten on toimijaverkoston keskeisimmän organisaation, Alkon, vuoro. Hahmottelen ensin lyhyesti monopoliyhtiön ja sen keskeisen kehityskaaren ja sii-

nä olevat pääpiirteet ja sitten pureudun Alkon omiin sopeuttamistoimiin ja sisäisiin strategioihin vuoteen 1994 saakka (Luku 4: Oy Alko Ab – Alko ”unlimited”). Monopolin kehityskaaren olen piirtänyt vain johdannoksi tulevalle: jotta olisi helpompi ymmärtää Alkon strategiset lähtökohdat ja muutostoimet niiden toteuttamiseksi. Tässä luvussa yritän analysoida muutosta sellaisena kuin se Alkon sisältä käsin näyttää siitäkin huolimatta, että prosessissa koko ajan eri osat vaikuttivat toisiinsa.

Luvussa 5 (Sopeuttava lainsäädäntö) analysoin muutosprosessia valtionhallinnon näkökulmasta. Miten valtionhallinnon keskeiset toimijat lopulta päätyvät yksimielisyyteen Alkon ja alkoholipolitiikan uudelleen muotoilemisesta ja päättävät säätää kokonaan uuden alkoholilain, joka hyväksytään eduskunnassa joulukuussa 1994 kaiken EU-jäsenyyteen liittyvän muun lainsäädännön muutossuunnan keskellä. Keskeisessä asemassa ovat eri ministeriöt, erityisesti Alkon omistaja, sosiaali- ja terveysministeriö, eduskunta sekä maan hallitus.

EU:n painostuksesta Alko yhtiöitetään ja siitä syntyy konserni nimeltä Alko-Yhtiöt. Tämän konsernin syntyä, sen purkamiseen johtavaa kehitystä sekä Alko-Yhtiöiden purkua selvitän luvussa 6 (Alko-Yhtiöt ja sen purku) pääasiassa arki- ja lähtökohtien ja aikalaishaastattelujen perusteella. Luku 7 (Monopolin pesän jakajat) kuvaa pääasiassa Alkon hallintatavan muutosta ja sen jälkeistä aikaa: ketkä kaikki jakoivat Alkon sekä materiaalisesti että valtapoliittisen pesän.

Sitten muutantaas näkökulmaa ja siirryn selvittämään monopolipuheen argumentaatiota ja retoriikkaa (Luku 8: Monopolipuheen argumentaatio ja retoriikka). Se muodostaa ikään kuin pienen oman tutkimuksensa muun tutkimuksen sisään, mutta täydentää osaltaan kokonaisuutta. Lukua varten olen taas lukenut keskeiset dokumentit ja haastatteluaineistoni uudelleen: nyt ”argumentaatio silmälasein”. Muu analysoimani aines muodostuu poliittisesta puheesta ja mediapuheesta. Sitä varten olen käynyt läpi myös eduskuntapuheet vuosilta 1968 (keskiolulakikeskustelu), 1994 (alkoholilakikeskustelu) ja 2003 (verokeskustelu) sekä Helsingin Sanomien alkoholiaiheet pääkirjoitukset vuosilta 1990–2000.

Tässä luvussa monopolipuheen kautta analysoin, mitkä olivat 1990-luvun keskeisimmät argumentaatiot, niiden yleisökonstruktiot, esisopimukset ja tekniikat eduskunnassa, päätöksentekotasolla ja mediassa. Esimerkiksi: mihin kaikkiin monopolin puolustusargumentti ”sosiaali- ja terveyspoliittisista syistä” liitetään ja miten Eurooppa-häpeä näkyy alkoholipuheessa. Muuttuvaa alkoholipuhetta aion analysoida argumentaatio- ja retoriikka-analyysin avulla (ks. tarkemmin Luku 8) samaan tapaan kuin Hilikka Summa (1989) tai Hilikka Vihinen (2001). Pääpyrkimykseni on päästä tulkinnaassa retoriikan taakse: mitä suljetaan ulos ja mitä vastaan vastailuetaan sisään? Esimerkiksi: käytettiinkö ehkäisevää retoriikkaa vanhan aikaisen, rajoittavan alkoholipolitiikan vaihtoehdona ja korvasiko ehkäisevä vanha ja tehottomaksi leimatun valistuksen, jota taas puolestaan tarjottiin rajoitusten ja kontrollin vastavoimaksi jne.

Pohdintaosiossa (Luku 9) kerään kaiken esiin tulleen yhteen. Sidon eri lukujen johtopäätökset yhdeksi yhteiseksi tulkinnaksi osoittamalla sen kautta muutosprosessin tärkeimmät käännekohtat. Katson siinä erityisesti eri toimijoiden välisiä suhteita, (alkoholi)poliittista toimijaverkostoa kokonaisuutena. Mitkä asiat vaikuttivat mihinkin ja mikä taho kulloinkin vastasi tapahtumien etenemisestä ja etenemissuunnasta. Lopuksi hahmotan lyhyesti, millaiseksi muutosprosessin mahdollisesti muovannut ”kolmannen tasavallan” alkoholipolitiikkaa ja sen paradigmoja. Haen perspektiiviä myös alkoholikysymyksen pitkistä kaarista ja niiden tulkinnoista, jäljitän erilaisia kehityskulkuja ja myyttis-tarinallisia aineksia. Yritän vastata kysymykseen, mitä muutosprosessi mielestäni kertoo alkoholin paikasta suomalaisessa yhteiskunnassa, ja sen lisäksi uskaltaudun jonkin verran hahmottamaan, mikä sen paikka mahdollisesti on tulevaisuudessa ja miten sitä olisi viisasta käsitellä.

Luku 2: Kansainvälistymisen signaalit

Johdannoksi

Vuonna 1987 asetettiin pohtimaan suomalaista alkoholipolitiikkaa vaikutusvaltainen asiantuntijakomitea, jonka puheenjohtajana oli sosiologian professori Erik Allardt. Se on toistaiseksi viimeinen alkoholikomitea (Komiteanmietintö 1989:1). Komitean työ osui myöhemmän kehityksen valossa erityisen mielenkiintoiseen ajankohtaan. Sentyöskentelyvuodet 1987–1989 Suomen (kuin myös muiden Pohjoismaiden) alkoholipolitiikassa elettiin varsin stabiilia ja rauhaisaa vaihetta. Välittömästi mietinnön julkaisemisen jälkeen kansainvälistymiskehitys alkaa konkretisoitua myös Suomessa, ensin mahdollisuutenaliittya Euroopan talousalueeseen (ETA) ja sitten Euroopan yhteisöön (EY). Näitä heijastumia alkaa näkyä myös alkoholikysymyksissä. Komitea työskentely osuu aivan tyynen veden ja murtovesien saumakohtaan.

Otan komitean tarkasteluni pohjaksi. Sen julkaisema mietintö on otsikoitu Yhteiskunnan muutos ja alkoholipolitiikka. Istuttuaan lähes kaksi vuotta näin mielenkiintoisessa saumakohdassa komitean voisi kuvitella pystyneen ennakoimaan, mikä on kehityssuunta Suomessa seuraavana vuosikymmenenä. Siksi valitsin tarkasteluni lähtökohdaksi – ikään kuin peiliksi – tämän mietinnön.

Vaikka ETA-jäsenyydestä, puhumattakaan EY-jäsenyydestä, ei 1980-luvun lopulla vielä edes uskallettu puhua ääneen, voisi kehityksen suunnan olleen aistittavissa edes hiljaisina signaaleina. Kuinka hyvin alkoholikomitea nämä signaalit osasi tiedostaa ja tulkita? Yleisempää mielenkiintoa on sillä tiedolla, miten komitea määritteli 1990-luvulla alkoholin paikan yhteiskunnallisena alkoholikysymyksenä. Tuskin enää ”paloviinan ja proletariaatin kohtaamiseksi”, kuten joskus valtiollisen kontrollipolitiikan muotoutumisen alkuaikoina.

Vielä 1980-luvulla suomalainen valtiojohtoinen alkoholijärjestelmä oli hyvin keskittynyt ja perustui laajat yksinoikeudet omaavan alkoholimonopolin, Oy Alko Ab:n, toimintaan. Keskitetyn järjestelmän etuja oli totuttu puolustelemaan sillä, että näin vältetään avoimet eturistiriidat ja konfliktit ja voidaan sovittaa intressit sekä valtionalouden että kansanterveyden kannalta kaikkien intressi- ja etupiirien suhteen tasapuolisesti. Se ikään kuin optimoi tietynlaisen ”kauhun tasapainon”.

Miten tällainen keskitetty järjestelmä toimii muutostilanteessa?

Tässä luvussa kuvaan sitä kehitystä, jota eri alkoholipoliittisten toimijoiden sisällä tapahtui kansainvälistymisen alkuvaiheissa. Mitkä olivat ne signaalit, jotka ensimmäisinä viestittivät siitä, että myös alkoholipolitiikka tullaan avaamaan kauppa- ja kilpailupolitiikalle yhdessä muun talous- ja elinkeinoelämän kanssa?

Kuinka varhaisessa vaiheessa nämä signaalit pystyttiin nappaamaan ja miten niitä ensin tulkittiin?

Tutkimuksellisesti on mielenkiintoista nähdä, miten yhtenäisenä ja toisistaan tietoisina eri toimijaosapuolet alkavat muutokseen reagoida. Onko kyseessä toisiinsa luontevasti vaikuttava toimijaverkosto vai jotain muuta? Jos järjestelmä toimii hyvin, sen kuvittelisi olevan ensimmäisten signaalien myötä luomassa uutta strategiaa sovittelemassa keskenään ristiriitaisia intressejä toisiinsa uudella tavalla. Jos se taas ei reagoi näin, vaan alkaa toimia toisistaan riippumatta ja toisia osapuolia kuulematta, Suomen alkoholijärjestelmän intressiensisäinensovittelukyky on vain retorisen tason oivallus?

Tutkimusaineistot tässä luvussa ovat pääasiassa sekundaarilähteitä ja vain osin haastattelua aineistolla haettua täydentävää tietoa. Ns. Allardtin alkoholikomitean mietintö on pääaineisto yhdessä muiden aikalaisdokumenttien kanssa (valtionhallinnon julkaisut, Alkoholipolitiikka-lehti, Nordisk alkoholtidskrift, alkoholipoliittiset tutkimusjulkaisut). Menetelmänä on sisällönanalyysi.

Alkoholikysymyksen muutosprosessin rekonstruoimisella on mielestäni yleisempää poliittista mielenkiintoa. Yhden monopoliasemassa olleen erityiskysymyksen kautta on mahdollista arvioida, mistä asemista ja lähtökohdista ylipäätään alettiin valmistautua siihen suureen muutokseen, joka nopeassa tahdissa hävitti protektionistiset piirteet suomalaisesta yhteiskunnasta ja siirsi sen osaksi avointa markkinataloutta, rajojen avautumista ja länsimaiden etupiiriä. Alkoholikysymykselle Pohjoismaissa asetetun erityisluonteen vuoksi paljastuu myös se kokonaan uusi arvomaailma, jonka osaksi alkoholin sosiaaliset ja kaupalliset näkökulmat asettuvat uudessa eurooppalaisessa talousjärjestyksessä.

Allardtin komitea 1987–1989

Komitean toimeksianto ja rajaukset

Alkoholikomiteaa (Komitean mietintö 1989:1) johti professori Erik Allardt. Muina komitean jäseninä olivat Elina Haavio-Mannila, Leo Hirvonen, Kaj Koskela, Heikki Koski, Klaus Mäkelä, Usko Puustinen, Maija-Liisa Rauste-von Wright, Mikko Salaspuro ja Juhani Wiio. Sihteereinä olivat tutkija, dosentti Jussi Simpura Alkon alkoholipoliittisesta tutkimuslaitoksesta sekä tri Matti Jääskinen Raittiuden Ystävistä.

Komitean toimeksiantona oli (valtioneuvoston esittelylista 2.4.1987) ”laatia laaja selvitys harjoitetun alkoholipolitiikan yhteiskunnallisista vaikutuksista ja arvioida kulutustottumusten kehitystä sekä erilaisten yhteiskunnallisten tekijöiden

ja muutosten vaikutusta sekä alkoholin käyttöön että alkoholihaittojen ja ongelmien syntymiseen”.

Jälkikäteen arvioiden näen mietinnön olleen monella tavalla urauurtava. Se liitti alkoholipolitiikan osaksi muuta hyvinvointivaltion kehitystä tukevaa politiikkaa. Samalla se hylkäsi kapean (raittius- ja) alkoholipoliittisen tavan käsitellä alkoholia joko ”tavaraopillisena” aineenataimoraalis-eettisenä tapana. Se häivyttää alkoholin tavaraluonteen kauas ulkokehälle, sillä yhteiskunnan muutoksen teemat suhteessa alkoholiin ovat mietinnön keskeisintä ja arvokkainta asiasisältöä.

Tällainen laajempi visio näyttäisi olleen mietinnön tavoitteena. Sihteeri Jussi Simpura kuvaa tavoitetta:

”... Suomen alkoholikomiteoiden perinteestä poiketen käsitellään myös alkoholin käyttöä osana normaalia elämää sekä alkoholin käytön myönteisiä vaikutuksia. ...Se [mietintö] on samalla kertaa sekä laaja kuvaus alkoholikysymyksen luonteen muutoksesta että myös kuvaus koko yhteiskunnan muuttumisesta alkoholiin liittyvien ilmiöiden kautta tarkasteltuna.” (Simpura 1989a, 3–4.)

Komitean sisäisinä työlähtökohtina on yhteiskuntatieteellisen alkoholitutkimuksen suomalainen perinne Pekka Kuusen ja Kettil Bruunin viitoittamana. Mietinnössä otetaan jonkin verran irti ottoa tiukimmista (raittius)tulkinnoista ja esimerkiksi myönnetään alkoholin käytön olevan osa normaalia elämää painottaen sen myönteisiä vaikutuksia. Siinä näkyyselkeästi ajan vaatimus alkoholipolitiikan liberalisoimisesta, tai ainakin jonkinasteisesta ”normalisoimisesta”. Raittiusliikkeellä voidaan katsoa olleen komiteassa edelleen vahva edustus, sillä jäsenet Usko Puustinen ja Leo Hirvonen edustavat raittiusliikettä, kuten myös toinen sihteeri Matti Jääskinen. Komiteasta puuttuu kokonaan biolääketieteellinen edustus. En näe kliinisen lääketieteen edustuksen pystyvän korvaamaan biolääketieteellistä (ent. alkoholifysiologista) asiantuntemusta. Näin Alkon toinen, myös kansainvälisesti arvostettu tutkimusyksikkö, joka tuolloin kantoi vielä nimeä Alkoholifysiologian laboratorio, ei näytä saaneen komiteaan lainkaan omaa edustusta.

Kun komitea jo nimensä mukaisesti lähtee liikkeelle tarkastelemalla alkoholiyhteiskunnallisen muutoksen näkökulmasta, miten se itse määrittää yhteiskunnallisen alkoholikysymyksen? Suoraan mietinnöstä ei määrittelyä löydy. Jussi Simpura arvioi alkoholin paikkaa sen ajan yhteiskunnassa Alkoholipolitiikka-lehden artikkelissa (1989a). Hänen mukaansa arvioitaessa alkoholista eri maissa käytävää keskusteluanäyttää mahdolliseltatiivistää keskusteluteemat kahdeksipääryhmäksi: terveys sekä alkoholikauppa ja -tuotanto. Kolmantena yleisenä teemana on alkoholin paikka yleisessä yhteiskunnallisessa muutoksessa.

Simpura arvioi komitean omaksuman yleisen yhteiskuntapoliittisen näkökulman olevan harvinainen. Tavallisempaa on käsitellä alkoholikysymyksiä suhteellisen teknisestä näkökulmasta ja usein vain yhdestä kerrallaan: tuotannon, kau-

pan, valtiontalouden tai pelkästään terveysriskien kannalta. Alkoholikysymystä ei silloin mielletä yhtenäiseksi keskustelukokonaisuudeksi. Jos ajatellaan näitä keskusteluasetelmiaalkoholihaittojen torjunnankannalta, on vaikeasanoa, kumpion parempi: teknisesti viipaloitujen erityisteemojen ajaminen vai kokonaisvaltainen yhteiskuntapoliittinen keskustelu.

Simpura (kuin myös koko komitea?) määrittää siis yhteiskunnallisen alkoholikysymyksen ”yhtenäiseksi (valtiolliseksi) keskustelukokonaisuudeksi”.

2000-luvulle tultaessa ei vain yhteiskunta ole monimuotoistunut, vaan myös yhteiskunnankäsitteen menettämässä itsensä selvyyttään. Komiteanpuheenjohtajana ollut Erik Allardt on vielä 1960-luvulla todennut, että ”niin sosiologiassa kuin arkikielessäkin voidaan yleensä rauhallisin mielin puhua yhteisöistä ja yhteiskunnista esittämättä niitä koskevia määritelmiä” (Allardt 1964, 1).

Yhteiskunnalla on Pohjoismaissa tarkoitettu valtioon samastuvaa yhteiskuntaa. Pauli Kettusen mukaan se, että valtiosta puhutaan ”yhteiskuntana”, ei ole välttämättä todisteyhteiskunnan alistamisesta valtiolle vaansii, että valtioon liitetään sellaista myönteistä, mitä pidetään yhteiskunnalle ominaisena. Pohjoismaisen erityispiirre on, että yhteiskunta-käsite ei enää sovellu käytettäväksi paikallisyhteisöistä, vaikka se vielä 1930-luvulla oli mahdollista (vrt. esim. Heikki Wariksen kuvaus ”Helsingin Pitkäsillan pohjoispuolisesta työläisyhteiskunnasta”). (Kettunen 2003, 171.)

Erityisesti fennoamaanitteivät 1800-luvulla kansantahdosta keskeisen poliittisen argumentin ja vallan legitiimiyden perusteen. Samaan aikaan he kuitenkin kokivat kansan ja sen tahdon määrittelyä ja valvontaa vaativaksi ongelmaksi. Yhteiskunta ilmaisi vaatimusta moraalisesta suhteesta valtion ja kansan välillä. Tässä oli implisiittisesti kaksi normatiivista yhteiskuntaa: toinen tarkoitti valtiota, joka toteutti kansan parasta ja siten myös sen tahtoa, toinen taas tarkoitti väestöä, kansaa, joka eli valtion ylläpitämässä järjestyksessä. Tämätapaista yhteiskunnan ymmärtämistä myös Topeliuksen Maamme -kirja opetti nouseville sukupolville: ”... yhteiskunta on suuri, hyvää tekevä järjestys, joka yhdistää meidät kaikki, pitää turvissaan meidät kaikki, sitoo ja vapaiksi tekee meidät kaikki” (Kettunen 2003, 184).

Kettusen mukaan sen sijaan substantiivit valtio ja yhteiskunta suhteutuivat toisiinsa eri tavalla kuin adjektiivit valtiollinen ja yhteiskunnallinen. 1800-luvun viimeisillä ja 1900-luvun ensimmäisillä vuosikymmenillä oli tavallista samastaa yhteiskunta ja valtio, kun taas yhteiskunnallista ja valtiollista käytettiin usein dikotomiana. Tämä näkyi erityisesti silloin, kun näitä adjektiiveja käytettiin kysymysten attribuutteina. Yhteiskunnallinen kysymys tarkoitti luokkakajoa ja -konflikteja niin kaupungeissa kuin maaseudulla. Ilmaus tarkoitti tätä Kettusen mukaan vielä 1920-luvulla (mt., 189).

Suomalainen vastine adjektiiveille social, sozial, politisk, politisch muodostettiin 1800-luvun lopussa sanojen yhteiskunta ja valtio pohjalta. Huolestuneisuus

yhteiskunnallisesta kysymyksestä assosioitui hyvin suoraareittia huolenpidoksi yhteiskunnaksi kutsutusta valtion ja yhteiskunnan kokonaisuudesta. Valtion sääntelytoimia yhteiskunnallisen kysymyksen alalla kutsuttiin 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä usein yhteiskuntapolitiikaksi.

Yhteiskunnallinen alkoholikysymys paikallistuu näin alun perin luokkajakoon perustuvaksi työväen alkoholikysymykseksi, ”proletariaatin ja paloviinan (yhteiskunnan vastaiseksi?) kohtaamiseksi” (mm. Virtanen 1982). Vasta myöhemmin sillä alettiin yhä enemmän tarkoittaa yhteistä hyvää ja harmoniaa, ”yhteiskunnallisen huolenpidon kokonaisuutta”. Itse asiassa sitä, mitä Allardtin komiteakin tavoittelee?

Komitean linjavaihtoehdot

Komitea antoi etusijan alkoholihaittoja torjumaan tarkoitetuille toimille (ns. haitta-jakontrolliteemat sekä yhteiskunnallisen muutoksen teema). Sensijaan tuotantoon ja kauppaan liittyvät intressit ovat näiden rinnalla toissijaisia ja ovat sisältönsä puolesta luontevia keskustelun aiheita kansainvälisissä yhdyntymisneuvotteluissa. Komitean pääideana näyttäisi olleen vakavapyrkimys päästä eroon ajattelutavasta, jossa alkoholikysymys ja alkoholipolitiikka nähdään irrallisena erilliskysymyksenä (Komitean mietintö 1989:1). Komitean sihteerin mukaan ”yhteiskuntamuutoksen teemat ja erityisesti alkoholipolitiikan käsittäminen osaksi hyvinvointivaltiota kehittävää yhteiskuntapolitiikkaa nousevat vuoden 1987 alkoholikomitean mietinnössä keskeisiksi (Simpura 1989a, 3).

Komitea linjasi tulevalle kehitykselle kaikkiaan kuusi eri vaihtoehtoista toimintalinjaa. Toimintalinjat hahmoteltiin ensin kukin erikseen ja sitten käytiin yhteinen arviointikeskustelu. Linjavaihtoehdot komitea esittää sellaisessa järjestyksessä, että ensin käsitellään lähimpänä nykyistä oleva ja viimeisenä nykylinjasta poikkeava vaihtoehto. Linjavaihtoehdot olivat seuraavat:

- 1) Alkoholihaittojen ehkäisyä painottava toimintalinja, joka jakautuu alkoholin saatavuuden säätelyä painottavaan sekä alkoholi- (ei siis raittius-) valistustapainottavaan linjaan. Saatavuuden säätelyssä alkoholipolitiikan tärkeimpänä tavoitteena on alkoholin aiheuttamien haittojen ja vaurioiden torjuminen alkoholin saatavuutta säätelämällä. Tällöin ajatellaan, että alkoholihaittojen määrä riippuu olennaisesti kokonaiskulutuksen tasosta ja että koko väestöön kohdistuvat säätelytoimet vaikuttavat kaikkiin alkoholin käyttäjiin, myös ns. suurkuluttajiin.

Alkoholivalistusta painottavan linjan tavoitteet ovat samansuuntaiset edellisen kanssa, mutta tavoitteisiin kuvitellaan päästävän kansaavalistamalla ja uskonnollisiin, että terveyden keskeinen asema tavoitehierarkiassa tarjo-

aamahdollisuuden vaikuttaa tehokkaasti myös alkoholihaittoihin terveysvaikutuksen kautta.

- 2) Alkoholihaittojen hoitoapainottavatoimintalinja, jonka perusajatuksena ovat alkoholiongelmien, nimenomaan alkoholisairauksien, ehkäisyn tehostamisen riskiryhmissä sekä alkoholisairauksien hoidon edellytysten parantaminen lisäresursseilla. Pääpaino on sekundaari- ja tertiääripreventiossa. Samalla kuitenkin koko väestöön kohdistuva alkoholin kulutuksen säättely eli primaari-preventio säilyttäisi tähänastisen laajuutensa ja merkityksensä.
- 3) Valtion taloutta painottavatoimintalinja, jonka perusajatuksena on huolehtia valtion alkoholitulojen ja erityisesti valtion kaikista alkoholituloista saaman osuuden suuruudesta. Lähtökohtana on ajatus, että kaikkien hyödykkeiden verotuksessa ja hinnoittelussa on otettava huomioon niiden aiheuttamat ulkoiset kustannukset.
- 4) Yleistä yhteiskuntapolitiikkaa painottava toimintalinja, jonka perusajatus on torjua alkoholihaittoja tehokkaimmin kohentamalla yleisiä elinehtoja ja poistamalla olosuhteita, joiden tiedetään lisäävän alkoholiongelmien esiintymistä. Erityisesti pyritään luomaan vaihtoehtoja alkoholin käytölle eri elämäntilanteissa ja -tilanteissa. Huomiota kiinnitetään varsinkin erityisiin riskiryhmiin.
- 5) Elinkeinopolitiikkaa painottava toimintalinja, jonka mukaan alkoholielinkeinot eivät ole erikoisasemassa muihin elinkeinoihin nähden ja alkoholiin liittyvää elinkeinovapautta olisi lisättävä edellyttäen, että se ei kohtuuttomasti lisää alkoholihaittoja.
- 6) Elinolojen ja kulttuurin muutokseen sopeutumista painottava linja. Tätä komitea nimittää ”modernisointilinjaksi”, jonka perusajatus on vahvistaa ihmisten elämänhallintaa ja itsekontrollia. Siinä alkoholin mystinen sädekehä häivytetään ja sitä kautta siistitään juomatapoja. Silloin alkoholipolitiikan merkitys on vähäinen.

Mitä mietinnöstä puuttuu? Miksi?

Linjavaihtoehtoja ja itse kirjattua sisältöä paljastavampaa on tarkastella, mitä kaikkia asioita mietintö rajaa pois jättäen ne kokonaan käsittelemättä ja miksi. Miten se jäsentää valtion ja kansalaisen suhteen 1990-luvulta asti? Onko moderni in pyrkivässä edelleen aistittavissa topeliaaninen henki sen irtiottoyrityksistä huolimatta: yhteiskunta on jotain suurta ja hyvää tekevää järjestystä, joka meitä yhdistää, turvaa, sitoo – ja tekee vapaiksi? Paikallista societasta siihen ei sisälly. Se rajaa koko pitkän rahtiustyön perinteen lähes kokonaan aihealueen ulkopuolelle siitäkin huolimatta, että komiteassa istuu useita rahti-liikkeen edustajia. Se ei luotaa lainkaan uusinta biolääketieteellistä tietopohjaa, vaan kuittaa sen alkoholiongelmaisten huollon ja hoidon kliinisellä näkökulmalla.

Valtion ja yhteiskunnan roolit limittyivät toisiinsa eikä paikallista tasoa näy lainkaan: ei paikallistamisen, paikallisuuden eikä edes paikallisena tasona, kuntäkökulmana. Paikallinen ja arki ovat mietinnössä vain pienessä sivuosassa, vaikka valtion ohjausrooli oli samaan aikaan vahvassa murrostitilassa normiohjaustapehmeämpään ohjaamiseen (informaatiolla, suosituksilla, tutkimuksellatms. ohjaamiseen), mikä korosti erityisesti paikallisen tason nousevaa painoarvoa. Se on vahvan valtiotoimijan (maskuliininen) interventionäkökulma siitä huolimatta, että komiteassa on istunut kaksikin viisaan maineessa ollutta naista.

Mietintö asetui jälkikäteen katsoen hyvin mielenkiintoiseen ajankohtaan. Se osuu aivan ”toisen” ja ”kolmannen” tasavallan murroskohtaan, avoimeen markkinatalouteen siirtymisen kynnykselle. Vielä tuolloin kansan sivistämisen iso valtiokertomus oli voimissaan, vaikka sitä oli jo alettu vakavasti kyseenalaistaa (ks. mm. Alasuutari 1996a). Itse asiassa mietintö avautuu aivan uudella tavalla, jos sitä lukee jonkinlaisena harjoitetun alkoholipolitiikan puolustuksen puheenvuorona, ikään kuin defensiivisten kehysten läpi.

Juuri vuoden 1987 kesällä syntyi mietinnön mukaan ”pitkään aikaan vilkain alkoholikeskustelu julkisessa sanassa”. Sen yhtenä ydinkohtana oli kysymys siitä, onko alkoholipolitiikka aikansa elänyt. Samalla keskustelun yhteydessä käytiin läpi yhteiskunnallisen alkoholikysymyksen kaikki ulottuvuudet: valtion ja Alkon erisuuntaiset tehtävät, paikallistason vaikeudet selviytyä alkoholiongelmien aiheuttamasta taakasta, alkoholipolitiikan turha byrokratia ja koko alkoholijärjestelmämme joidenkin mielestä vanhanaikaiselta näyttävä perusasetelma (Komitean mietintö 1989:1, 1). Tätä vielä alleviivasi Alkoholipolitiikka-lehdessä samaan aikaan käyty keskustelu, esimerkiksi Simpuran (1990) kirjoitus ”Onko alkoholipolitiikalla mitään virkaa?”.

Defensiivisten kehysten kautta avautuu mietinnön muukin sisältöaines osittain uudella ja ymmärrettävämmällä tavalla. Tästä näkökulmasta näyttää kovin luonnolliselta, että alkoholikysymys haluttiin nyt kytkeä osaksi yleistä hyvinvointipolitiikkaa, siis joksikin sellaiseksi, jota ei noin vain siirretä sivuun. Tähän samaan viittaa mm. Pertti Alasuutari kirjassaan Toinen tasavalta (1996a, 187–203):

”Alkon tutkijoiden piirissä alkoholijärjestelmän muutokset näyttivät herättävän puolustusreaktion, jossa suositukset harjoitetun hinta- ja kontrollipolitiikan jatkamisesta kytkettiin osaksi hyvinvointivaltion puolustamista. Nyt lisäperusteluiksi nostettiin suomalainen juomatapa, mutta uudella tavalla määriteltynä: juomisen tapa nähtiin nyt valtiollisen kontrollin ulottumattomissa olevaksi asiaksi, mutta sen sijaan kulutuksen tasoa on helppo säädellä valtiollisella politiikalla.”

Uskottavuuskriisissä kamppaileva raittiustyö samoin kuin koko ehkäisevän päihdetyön epämääräinen sisältö ja toimintapolitiikka olisivat mietinnössä näkyneet vain koko alkoholipolitiikan uskottavuutta entisestään horjuttavana painolastina.

Siksi nekin oli syytä rajata kokonaan pois sisällöllisestä tarkastelusta, vaikka yksilinjavaihtoehto (vaihtoehto 1) rakentuuläheskokonaan ehkäisevän päihdetyön kautta. Saman tien rajautui pois paikallisen tason ehkäisevä toiminta, vaikka se komitean itsensäkin mukaan oli noussut jo yhdeksi julkisen keskustelun huolenaiheeksi. Rajaamalla alkoholi yhteiseksi hyvinvointiasiaksi eikä "tavaraopiksi" vältettiin syytökset byrokratialla näpertelystä.

Vaikka mietinnössä haluttiin käsitellä alkoholipolitiikkaa itsenäisenä toiminta-alueena niin vähän kuin mahdollista ja osana sosiaali- ja terveystaloudellista niin paljon kuin mahdollista, mietinnön terveystaloudellinen näkökulma jää verraten kaipaaksi. Mietinnön alussa kerrotaan kahden ja puolen sivun verran, miten Suomen hallitus on antanut 1985 eduskunnalle terveystaloudellisen selonteon sekä sen ohessa toimintaohjelman Terveystaloudella kaikille vuoteen 2000 mennessä. Siinä mm. muista Pohjoismaista poiketen ei kirjata Suomen alkoholinkulutuksen alentamistavoitetta prosenttimääräisesti (WHO:n suositusten mukaisesti) eikä sitä kirjata myöskään toimintaohjelmassa.

Komitealla (ja Alkolla) lienee ollut omat perusteensa olla sitoutumatta konkreettiseen prosenttimääräiseen tavoitteeseen. Siitä huolimatta, että Suomi on lupautunut "toimimaan Maailman terveysjärjestön Euroopan alueen terveystaloudellisen strategian mallimaana ohjelmaa toteutettaessa". Suomen erottautuminen yhteispohjoismaisesta rintamasta tapahtui siis jo näin aikaisessa vaiheessa? Sekä Norjan että Ruotsin hallitus hyväksyivät prosenttikohtaisen tavoitteen, Suomen eduskunta vain "pyrkimyksen kulutustason laskemiseen". (Holder et al. 1998, 217.)

Jos alkoholin osuus oli terveystaloudellisesti noin näkymätön, miksi se ei komiteaa lainkaan huolestuttanut? Millä keinoilla se kuvitteli sisällyttävänsä alkoholipolitiikan osaksi muuta sosiaali- ja terveystaloudellista? Noin vajaan viisitoista vuotta aiemmin oli alkoholipolitiikan perusstrategiaksi omaksuttu kansanterveysnäkökulma kansainvälisen arvostetun tutkijajoukon toimesta (Bruun et al. 1975). Tämä strategia loi uutta perustaa suomalaiselle alkoholipolitiikalle: alkoholin kokonaiskulutustasoa säätelemällä voidaan säädellä myös alkoholistaiheutuvia haittoja. Alkoholipolitiikan perusta ei enää ollutkaan moraalinen poliittinen eikä sosiaali-eettinen, vaan sillä oli epidemiologiseen tietoon perustuva muun terveystaloudellisen kanssa yhtenevä kansanterveydellinen pohja. Nyt ei enää oltu kiinni suomalaisen juomatavan "viinapäisyydessä", sillä sama strategia oli omaksuttu monen muunkin terveystaloudellisen lohkon lähtökohdaksi. Näkökohta olisi mielestäni ansainnut oman pohdintansa näin keskeisessä mietinnössä.

Mm. Geoffrey Rose, yksi maailman johtavista sydäntutkijoista mainitsi 1986 Helsingissä pidetyssä asiantuntijaluennoissaan mm. näin: "Kertokaa minulle, paljonko maassa syödään rasvaa henkeä kohti, niin minä kerron teille, paljonko maassa on sydän- ja verisuonitautisia; kertokaa, paljonko henkeä kohden juodaan, niin kerron paljonko on alkoholiongelmia." (Haatainen & Suonoja 1992, 553.)

Viimeistään vuoden 1987 komitea olisi jo voinut haudata lähes sata vuotta vanhan myytin suomalaisesta erityisestä viinapäästä jatodella lähteä puhtaalta pöydältä. Myytin kaatumista tukivat myös uusimmat juomatapatutkimukset, joiden mukaan änkyrämainen juomatapa ei ollut sen tyypillisempi suomalaiselle kuin muille kansallisuuksille. Jo vuonna 1983 Simpura (1983, 313) eritellessään sanallisia juomiskertakuvauksia totesi, että ”puhe juomisen humalakeskeisyydestä tarkoittaa ennemmin sitä, mitä juomisesta luullaan, uskotaan ja ehkä toivotaankin, kuin sitä, mitä juominen [keskimäärin ottaen] on...”

Komitea teki väistöliikkeen eikä riisunut alkoholipolitiikkaa sen vanhasta painolastista tältä osin. Miksi? Syynä oli ehkä piilevä pelko siitä, että jos usko suomalaiseen erityiseen juomatapaan – korkean asiantuntijakomiteankin taholta – lopullisesti kaadetaan, se asettaa myös alkoholipolitiikan erityisaseman ja argumentaation entistä kriittisempään valoon antaen tuohon aikaan ryöpsähtäneelle julkiselle liberalisointipuheelle liiaksi aineksia.

Kansainvälisen yhdentymiskehityksen ennustamisessa mietintö on yllättävän kesy. Vaikka jo vuosina 1987–1988 käytiin julkista keskustelua Euroopan taloudellisesta yhdentymisestä, mietintö on lähes neutraalisen ortodoksinen käsityksensä, että sen vaikutukset alkoholijärjestelmälle tulevat olemaan ”kovin vähäiset, jos niitä ylipäättään on”. Mietinnön henki käy parhaiten esiin Jussi Simpuran komiteamietinnön pääteemoja koskevassa artikkelissa (1989a, 2):

”Alkoholikomitean käsityksen mukaan on julkisessa keskustelussa kuitenkin huomattavasti liioiteltu taloudellisen yhdentymiskehityksen kuviteltuja vaikutuksia alkoholijärjestelmän muuttamiseksi.”

Mietinnössä taas todetaan (Komiteamietintö 1989:1, 138):

”Jos Suomi joutuisi mukauttamaan oman alkoholijärjestelmänsä Euroopan yhteisön malliin, se merkitsisi mitä ilmeisimmin alkoholin kulutuksen ja alkoholihaittojen voimakasta lisääntymistä.”

Lisäksi mietinnössä viitataan pohjoismaiseen yhteistyöhön.

Jos mietinnön yhtenä piiloagendana oli alkoholipolitiikan (ja alkoholitutkimuksen?) puolustusfunktio, kansainvälisen kehityksen vaikutusten pohtiminen olisi hajottanut koko vaivoin rakennetun korttitalon? Tämä saattaisi selittää, miksi komiteassa ei oltu ikään kuin näkevinään sitä, mikä jo muualla oli lähes käsin kosketeltavissa. Ei haluttu antaa yhtään etumatkaa markkinavoimien esiinnousulle ja sitä kautta tosiasioiden tunnustamiselle, ennen kuin oli pakko.

Jälkiviisain silmin katsottuna on hämmästyttävää, ettei lähes kaksi vuotta perusteellista työtä tehnyt tarvoaltainen asiantuntijakomitea pystynyt paremmin nakoimaan kehitystä, vaikka se tyylikkäästi puhdisti pöydän kaikelta sellaiselta, missä olisi tarkasteltu alkoholikysymystä hiukan perinteisemmästä näkökulmas-

ta:alkoholintavaraluonteesta,raittiustyöntavoitteistajasisällöstä,paikallisestaarjesta.

Komiteanmietintö ei lainkaan käy läpi (koko sosiaali- ja terveysalan?) lainsäädäntöä todetakseen, onko siihen mahdollisesti tehtävä uudistuksia alkoholipoliitiikan laajemman näkökulman mukaisesti. Mihin komitea sitten tähtäsi, jos ei lainsäädännön vahvistamiseen tai sen muuttamiseen? Komitea ehkä tunsikin, miten vaikeaa alkoholilainsäädännön muutostyö on eikä halunnut siihen työllään soteutua. Vai pelättiinkö lainsäädännön uudistamistarpeen arvioimisen johtavan takaisin perinteisiin kieltää vai sallia -näpertelyihin? Komitean aikana herännytä alkoholipoliittista julkista keskustelua mietinnössä ei mitenkään hyödynnetty, vaikka sen olisi luullut tarjoavan ajankohtaista tietoa siitä, mihin mietinnön tulisi pystyä vastaamaan.

Komitea rajasi analyysinsä vain alkoholiin vertaamalla alkoholia kertaakaan muihin riippuvuutta aiheuttaviin aineisiin. Vaikka tupakkapolitiikkaa oli menestyksellisesti harjoitettu jo 1970-luvulta saakka, ei mietinnössä sanallakaan haeta vertailupohjaa toisesta laillisesta päihteestä ja siihen kohdistuneesta ilmeisen onnistuneesta ehkäisevästä politiikasta. Näkökulmaa puoltaisi jo se, että on ollut hyvin Suomelle ominainen tapa määrittää päihdepolitiikkaa koko päihde-käsitteen kautta (jolloin se sisältää kaikki päihdyttävät ja/tai riippuvuutta aiheuttavat aineet).

Kansainvälistymisen signaalit

Alko

Läntisen Euroopan integraatiokehityksen edetessä 1980-luvun puolivälin jälkeen Suomessakin jouduttiin yhä enemmän julkisessa keskustelussa kiinnittämään huomiota tämän kehityksen vaikutuksiin Pohjoismaissa. Allardtin komitean mielestä Pohjoismaiden tulisi esiintyä yhdessä kansainvälisissä yhteyksissä, jotta monipuolinen näkökulma alkoholikysymysten tarkastelussa yleistyisi. Alkon hallintoneuvosto katsoi mietinnöstä antamassaan lausunnossa 18.5.1989, ettei monopolijärjestelmän perusrakenteessa tarvita muutoksia. Se ei hallintoneuvoston mukaan "ollut ristiriidassa taloudelliseen yhdentymiseen sisältyvän perustavoitteen, kaupan esteiden purkamisen ja eri maista tulevien tuotteiden tasapuolisen kohtelun kanssa". Hallintoneuvostoa myös viehätti ajatus, että pohjoismainen alkoholijärjestelmä voisi olla eräänlainen kansainvälisestäkin seurattava malli yhteiskunnan vastuun osalta. (Alkon hallintoneuvoston lausunto, hallintoneuvoston kokouspöytäkirja 18.5.1989, Alko Oy:n arkisto.)

Heikki Koski (1994a, 423) kirjoittaa tehneensä komitean työskentelyn aikana Alkossa 12.5.1988 päivätyksen varautumisesta integraatiokehityksen seurauksivaikutuksiin Alkon toimialueella. Perusteluna oli muun muassa se, että myös alkoholituotannon ja -kaupan alueella on odotettavissa ”huomattavia sekä välittömiä että välillisiä seurauksivaikutuksia”. Samoin alkoholikaupan toimintaedellytyksissä saattaa tapahtua ”merkittäviä muutoksia”. Sekä alkoholipolitiikan toteuttajana että yrityksenä Alkon tulisi ”ajoissa kyetä varautumaan edessä oleviin muutoksiin”.

Alkon johtajisto asetti 24.5.1988 kaksi työryhmää: toisen selvittämään, mihin näkökohtiin ja toimenpiteisiin Alkon yrityksenä tulisi kiinnittää huomiota edessä olevan yhdentymiskehityksen vaikutuksia arvioitaessa, ja toisena yhtiön alkoholipoliittinen suunnitteluryhmä sai tehtäväkseen selvityksen laatimisen tämän kehityksen odotettavissa olevista vaikutuksista.

Koski piti erityisen tärkeänä, että Suomen, Ruotsin, Norjan ja Islannin varautumistoimenpiteitä suunniteltaisiin ja kehitettäisiin yhdessä pohjoismaisten alkoholimonopolioiden kesken. Pohjoismaiset kollegat kokoontuivat Helsingissä 1.–2.3.1989. Kokouksessa asetettiin yhteispohjoismainen työryhmä, jonka puheenjohtajaksi tuli johtaja Bertil Roslin Alkosta ja jäseniksi eri monopolioiden edustajat. Ryhmän tehtävänä oli koordinoita pohjoismaisten monopolioiden valmistautumis- ja varautumistoimia sekä raportoida työssään esiin tulleista näkökohdista niin pohjoismaisten kokousten yhteydessä kuin muutenkin säännöllisin väliajoin. Tämä työryhmä jatkoi työtään koko ETA- ja EU-valmistelujen ajan epävirallisena yhteistyöverkostona.

Valtioneuvosto antoi 1.11.1988 selontekonsa Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan taloudelliseen yhdentymiskehitykseen (ETA). Tässä selonteossa Alkon asema, alkoholipolitiikka tai ylipäätään alkoholiasiat eivät olleet esillä. Alkoa ei mainittu monopoleista puhuttaessa ja alkoholiverotukseenkin vain viitattiin välillisen verotuksen yhteydessä.

ETA-sopimuksen valmisteluvaihe kului matalalla profililla. Tästä oli Pohjoismaiden kesken erikseen sovittu. Jälkikäteen arvioiden tämä oli yksi virhearvioinneista. Koski (1994a, 425) itse arvioi, että ”jos jo ETA-sopimukseen liittyvissä neuvotteluissa pohjoismaisesta alkoholijärjestelmästä olis sovittu tarkemmin, monilta tulkintaerimielisyyksiltä ja -sekavuuksilta olisi myöhemmin välttytty”. Hänen mukaansa yksityiskohdista toki puhuttiin ja niitä tarkasteltiin milloin maatalouspolitiikan, milloin kauppapolitiikan muodostamaa taustaa vasten, mutta pohjoismaisen alkoholijärjestelmän peruskysymyksiin ei suoranaisesti puututtu.

Joistakin yksityiskohdista keskusteltiin ETA-virkamiestason neuvotteluissa varsin paljon: Alko antoi kesällä 1990 lausuntonsa alkoholijuomien määritelmiä, etiketöintiä ja alkoholipitoisuuksien mittaamista ja ilmoittamista koskevista kysymyksistä. Vodkan määritelmä oli Alkon tuotantomonopolille tärkeä: siinä pyrittiin turvaamaan viljapohjaisen (ja perunapohjaisen) vodkan kilpailuasetelmat.

Bertil Roslin (haast. 8) muistaa erityisesti, miten neuvottelukulttuuri oli muuttunut: ”Kaikki ETA-neuvottelijat olivat naisia. Me miehet sitten istuimme takarivissä ja annoimme omia ohjeitamme. Näin neuvottelut kulkivat.” Tämä on varmaan ollutkin shokki miehisestä hallintokulttuurista tulleille alkolaisille.

Jotkut yksittäiset virkamiehet kantoivat huolta Alkon asemasta jo 1990-luvun alussa. Brysselistä teollisuusneuvos Henrik Räihä muistuttaa raportissaan ”Valtionyritykset EY:n kilpailupolitiikassa” 29.5.1991, että ”Alkon asema näyttää EY:n kilpailusääntöjen kannalta niin epäselvältä, että sen monopoliasemalle tulisi tavalla tai toisella hankkia muiden sopijaosapuolten erillinen hyväksyntä ETA-sopimuksessa”.

Mirja Österberg (2005, 110–112) on todennut, ettei Alkolla aluksi ollut selkeitä päämääriä kohdata integraatiokehitystä ja sen aiheuttamia muutoksia. Vasta Suomen liittyminen EY:öön vakuutti Alkon johdon siitä, että muutokset tulevat olemaan sekä nopeampia että suurempia kuin aiemmin, erityisesti vuosina 1988–1990, vielä oli kuviteltu. Österberg tulkitsee Alkon pitäneen Euroopan talousalueeseen liittymistä ja myöhempää EY-jäsenyyttä täysin erillisinä asioina. Vuosina 1990–1991 Alkon johto oli Österbergin mukaan aloitteellinen omaksuen strategian: valmistautumalla integraatioon ajoissa ja aktiivisesti vähentäisi varsinaista muutospainetta. Österbergin tulkintaan on helppo yhtyä: vaikka selkeää päämäärää ei vielä ollut, ilmeni Alkon aloitteellisuus sinänsä jo ennen vuotta 1992 monella eri tavalla.

Alkoholipolitiikka-lehti

Myös Alkoholipolitiikka-lehti seurasi tiiviisti ETA- ja EY/EU-prosessin etenemistä. Siinä julkaistiin jo vuonna 1989 silloisen ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston apulaisosastopäällikön Antti Satulin haastattelu (Stenius & Hentilä 1989). Tosin Satuli painotti, miten Suomen EFTA/EC-seurantatoimikunnan ”työn lähtökohta on voimakkaasti kauppapoliittinen”.

Hän oli sittemmin EU-integraation tärkein virkamiestason neuvottelija ja neuvotteli myös alkoholia koskevat erityiskysymykset.

Lehden haastattelussa Satuli totesi ”omana vakaana näkemyksenään” mm. sen, että meillä olisi jatkossa edelleen vapaat kädet alkoholipolitiikkamme muovaamiseen. Mutta silloin Suomen olisi vedettävä selvä raja siihen, mikä on monopolin ja hinta-aseen käyttämistä alkoholi- ja terveystalouden välineenä, ja rajoitua siihen. Satulin mukaan vähittäismyyntimonopoli sinänsä, niin kauan kun se palvelee kansanterveydellisiä tarkoituksia, oli täysin mahdollinen EY:n sisällä.

Satuli kauppaja- ja kilpailulainsäädäntöä hyvin tuntevana hahmotti jo 1989 ne elementit ja pääreunaehdot, joiden varaan integraationeuvottelut ja sen alkoholi-järjestelmää koskevattavoitteet Suomen osalta asettuivat. Monelta sivupolulta oli-

si välttytty, jos Satulin asiantuntemusta olisi riittävästi kuunneltu jo alusta saakka. Miksi näin ei tehty? Olisiko se tulkittu "antautumiseksi ilman ehtoja"? Satuli toki myöntää, että alkoholikysymykset kiinnostivat silloisia ETA-neuvottelijoita varsin marginaalisesti.

"EY:n sisäisistä keskusteluista en osaa sanoa, mutta EFTA:n ja EY:n välisissä keskusteluissa niitä ei ole käsitelty. Niistä ei ole erityisemmin keskusteltu myöskään pohjoismaisten EFTA-maiden kesken, ei ainakaan kauppapoliittisissa yhteyksissä. Kysymystä ei ole koettu niin ajankohtaiseksi, että olisi tarvetta valmistella yhteistä puolustuslinjaa." (Stenius & Hentilä 1989, 46.)

Alkoholipolitiikka-lehti seurasi 1980-luvun loppuvuosina ensin ETA-, sittemmin EY(EU)-neuvotteluprosessia alkoholipolitiikan näkökulmasta. Se kommentoi mm. pääkirjoituksissaan välittömästi, mikäli neuvotteluissa ei edetty alkoholipolitiikan ja erityisesti kansanterveyden kannalta viisaasti. Lehti piti näkyvästi esillä pohjoismaista näkökulmaa ja toi esille erityisesti Ruotsin argumentit ja etenemisstrategiat vaihe vaiheelta. Mutta lehtikään ei voinut kurkottaa yleispolitiikan sisäisten sopimisten ja kabinettien maailmaan. Ruotsi putosi loppujen lopuksi EU:n syliin "kuin kypsä omena" Klaus Mäkelän metaforaa mukaillen.

Jovuoden 1988 alkupuolella, siis alkoholikomitean työskentelyn aikaan, päätoimittaja Jorma Hentilä ennakoி pääkirjoituksessaan:

"Paineet kohdistunevatkin ennen muuta alkoholin verotukseen ja kauppaan. (...) Suomen näkökulmasta on olennaista myös se, voiko Alko vastaisuudessaakin monopoliasemaansa perustuen päättää alkoholituonnista vai rajoittaaako mukanaoloyhdentymisessä sitä jollakin tavalla. Erityisesti viiniä tuottaville EY:n jäsenmaille olisi tärkeää saada mahdollisimman vapaasti markkinoida ylijäämäviinejään. (...) Taloudellisen yhdentymisen aiheuttamat paineet näyttävät myös kelpaavan verukkeeksi, jolla perustellaan kotoista, mm. taloudellisista, syistä aiheutuvia alkoholipolitiikan muutosvaatimuksia." (Hentilä 1988, 273).

Christoffer Tigerstedt (1990) pohti artikkelissaan EY:n ja alkoholipolitiikan ulottuvuuksia. Hänen mukaansa 1987 EY-komissio oli jo esittänyt yksityiskohtaisen ehdotuksen siitä, miten arvonlisäveroja ja alkoholijuomien erityisveroja (valmisteveroja) tulisi harmonisoida EY:n sisällä. Lisäksi tutkija totesi, miten syyskuussa 1989 komissio oli esittänyt laajennettavaksi yksityismatkustajien oikeutta tuoda alkoholia maasta toiseen. Eli matkustajasäännösten ja tuliaisviinon historia on peräisin jo 1980-luvun puolivälistä.

Aluksi Tigerstedt väitti "EY:n iskeneen Suomeen kuin salama kirkkaalta taivaalta": sitä ei hänen mukaansa millään tavalla noteerattu vielä tuoreimmassa terveys- ja sosiaalialan pohjoismaisessa ohjelmassa, joka ilmestyi 1988. Tigerstedtiltä jäi huomaamatta, ettei sitä noteerata juuri lainkaan alkoholikomitean vuonna

1989 antamassa mietinnössäkään. Oman selvitykseni mukaan eri tahot alkoivat jo 1980-luvun lopulla valmistautua ensin ETA- ja sitten EY-jäsenyyttä varten. Vain julkiseen retoriikkaan EY ilmaantui ”salamana ja valmistelematta”.

Raittiusliikkeen tuntosarvet

Eduskunnan raittius- ja alkoholiasiaain neuvottelukunta laati Allardtin komitean ehdotuksiin liittyvän kannanoton (Raittius- ja alkoholiasiaain neuvottelukunnan alkoholipoliittinen kannanotto: Komiteamietintö 1989:63), jossa se käsitteli alkoholikysymystä 1980-luvulla, alkoholipoliittisia valta-aitteita, erityiskysymyksiä (liikenne-raittius, hallinnon kehittäminen, neuvottelukunnan tulevaisuus ja alkoholijuomien jakelujärjestelmä) sekä kansainvälistymistä.

Neuvottelukunta ehdotti alkoholimainontakiellon jatkamista, kunnallisen raittiuustyön ja muun ehkäisevän päihdetyön kehittämistä, A-oluen ja keskioluen alkoholipitoisuuden alentamista, hoitoonohjauksen kehittämistä sekä alkoholiedustusmenojen verovähennyskelpoisuuden poistamista. Kannanottoavalmistelleen komitean jäseninä olivat Esko Helle (pj.), Pirkko Ikonen, Mikko Immonen, Toivo Kapanen, Jouko Mäkelä, Lea Savolainen, Anna-Kaarina Louvo, Heikki Jokinen, Marja-Liisa Tykkyläinen sekä Boris Renlund. Sihteerinä oli Pentti Wavela sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Kannanotossa korostettiin aluksi, ettei sitä ollut suunnattu alkoholikomitean ehdotuksia vastaan, vaan se oli nähtävä niitä täydentävänä asiakirjana. Sen liitteenä oli neuvottelukunnan komitealle antama lausunto, josta käy selkeästi ilmi, ettei varsinaisia erimielisyyksiä ollut. Neuvottelukunta piti komitean tekemää yhteiskunnallista analyysiä tämän hetken alkoholipoliittiseen tilanteeseen ”varsin sopivana”. Se yhtyi lähes kaikkeen siihen, mitä komitea jo oli linjannut, mm. monopolijärjestelmän säilytettävyyden, viinien maitokauppakiellon ja oluen laimentamisvaatimusten osalta. Myös mainontakielto ”on syytä pitää voimassa”. Se halusitehosta työelämän hoitoonohjausta sekä poistaa alkoholiedustusmenojen verovähennyskelpoisuuden. Lopuksi se pitivahinkona sitä, että komitea tarkoituksen mukaisuussyistä yleisluonteisista linjauksistaan huolimatta ei toimeksiantonsa takia ollut voinut valmistella alkoholiolojemme kokonaisvaltaista ja konkreettista uudistusohjelmaa.

Neuvottelukunta ehdotti, että se ”laaja-alaisena ja parlamentaarisesti kokoonpantuna toimielimenä voisi laatia vuoden 1987 alkoholikomitean ehdotusten edellyttämän toimenpideohjelman”. Tämä työnjako jo ennakoi 1990-luvulla omaksuttua käytäntöä; nimenomaan raittius- ja alkoholiasiaan neuvottelukunnasta (sittemmin päihde- ja raittiusasiaain neuvottelukunta) tuli keskeinen alkoholipoliitiikan sisältöä ohjaava valmisteleva elin myös EU-integraatioratkaisujen jälkeen.

Senasemavahvistuihuomattavastitoimijoiden uudelleenorganisoiuessa ja Alkon viranomaisaseman poistuttua.

Neuvottelukunta hahmotti myös kansainvälistä kehitystä Allardtin komiteaa pidemmälle. Sen julkaisemankannanotonyhteensä 89 sivusta on perätiseitsemän omistettu EY:n vero- ja markkina-aluejärjestelmän esittelemiselle ja sen mahdollisten vaikutusten pohtimiselle alkoholikysymyksen suhteen. Eli neuvottelukunta on aavistanut tavattoman hyvin, mistä päin tuulee. Kannanotossa mainittiin mm., miten EY-komissio teki ehdotuksen Allardtin komitean nimittämisenä vuonna alkoholivalmisteverotuksen harmonisoinnista: ”arvonlisäveron ja pisteveron harmonisointi on muodostunut hankalaksi asiaksi pyrittäessä avoimiin ja yhteisiin Euroopan markkinoihin”.

Kannanotossakuvattiin ensimmäisen kerran EY:n harmonisointilainsäädäntöä poimimalla eri maista sellaisia EY-tuomioistuimeen menneitä esimerkkejä, joilla saattaisi olla merkitystä pohjoismaisenkin alkoholijärjestelmän näkökulmasta (mm. Tanskan ”snapsituomio”, Englannin olutkiista, Belgian olutverokysymys, Cassis de Dijon -juttu ja oluen puhtaudesta käyty kiista Saksan liittotasavallassa). Mietintö nojasi tanskalaisen Peter Germerin raporttiin Alkohol och indre marked (1990), jota oli käytetty jo Pohjoismaisen päihdetutkimuslautakunnan, NAD, koulutusaineistona. Näiden esimerkkien jälkeen neuvottelukunta totesi, että olisi selvitettävä, miten Suomen alkoholipolitiikka sopeutuu EY-komission ja EY-tuomioistuimen lainkäyttöön ja ratkaisutoimintaan, ja olisi syytä entisestään ylläpitää ja voimistaa pohjoismaista yhteistyötä alkoholipolitiikassa EY:n suuntaan. Erityistä huomiota tuli kiinnittää jäsenaloitteisiin Pohjoismaiden neuvostossa.

Kannanotto edusti erityisen hyvää ennakointikykyä koko neuvottelukunnalta. Se myös todisti, että integraatiokehityksen vaikutuksia jo pohdittiin raittiusliikkeen keskuudessa suhteessa alkoholikysymyksiin. Jos ne olivat löytäneet tiensä jo raittiusliikkeen kannanottoon, oli outoa, että ne puuttuivat itse komitean mietinnöstä.

Kannanoton ennustuksen osuvuudesta lieenee ansionsa neuvottelukunnan sihteerillä, STM:n pitkäaikaisella juristilla Pentti Wavelalla. Hänen kokemuksensa ja näkemyksensä ovat todennäköisesti ohjanneet raittiusasiain neuvottelukuntaa jo näkemään asioita ja tulkintoja, jotka vasta myöhemmin ovat tulleet yleisemmin tunnetuiksi. Erityisen oivallista oli löytää näitä EY-tuomioistuimen päätöksiä: ensinnäkin itse esimerkit olivat alkoholikysymyksen kannalta olennaisia. Lisäksi niiden kautta välittyy hyvin tietoa siitä, miten EY:n päätöksentekojärjestelmä toimii (haast. 5). Yksi komitean jäsen, Heikki Jokinen (1990), oli perehtynyt pro gradu -työssään Euroopanyhteisön mahdollisiin vaikutuksiin suomalaiseen alkoholipolitiikkaan, millä on varmasti ollut oma vaikutuksensa.

Suomen alkoholimonopolin uudelleen järjestämiselle antoi sysäyksen myös valtion laitoksista käyty yksityistämiskeskustelu, joka sai alkunsa kauppa- ja teollisuusministeriössä 1980-luvun lopulla laadituista valtionyhtiöiden yksityistämis-

suunnitelmista. Heikki Koski ei innostunut näistä ajatuksista ja kirjoittaa aiheesta pääkirjoituksessaan Alkon henkilöstölehti Pullopostissa (1991, 3). Hän viittasi mm. kilpailuviraston pääjohtajaan Matti Purasjokeen, joka "on ehdottanut jopa konkreettisen etenemistien: myydään Alko pala palalta (...) tämä [Ahon] hallitus ei ole yksityistänyt mitään, ei edes Finnairin matkatoimistoja tai Alkon hotelli- ja ravintola-alalla toimivia tytäryhtiöitä, joiden yksityistäminen ainakin 'teknisesti' olisi ollut helposti toteutettavissa". "Kolmannen tasavallan" aika vasta otti haasteen konkreettisesti vastaan yksityistämällä kymmenessä vuodessa lukuisia valti-onyhtiöitä. Vuonna 1991 käyty keskustelu antoi sopivan lisävireen, kun EY/EU-neuvotteluihin 1992 ryhdyttiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön vanhin yksikkö on raittius- ja alkoholiosasto. Sen tehtävänä oli käsitellä asiat, jotka koskivat alkoholilainsäädäntöä ja Alkoa. Sen toimialaan kuuluivat myös raittiustyötä koskevat asiat. Osastolla on alkoholipolitiikassa ollut ensi kädessä valvova tehtävä ja se on usein joutunut ottamaan kantaa niin raittiusliikkeen kuin Alkon aloitteisiin toimimalla jonkinlaisena "alkoholiso-vittelijana". Alko on ollut ministeriön valvonnassa perustamisestaan saakka. (Haatainen & Suonoja 1992, 552–576.)

Sosiaali- ja terveysministeriön raittius- ja alkoholiasioiden osastoa voidaan pitää 1980-luvulle ja jopa 1990-luvun alkuun saakka eräänlaisena raittiusliikkeen "etäispäätteenä". Se oli Alkon valvoja ja vastaava osastopäällikkö oli läsnä Alkon hallintoneuvoston kokouksissa.

1990-luvun alussa ministeriön organisaatio uusittiin. Raittiusosasto lakkautettiin 1991: se yhdistettiin ehkäisevän sosiaali- ja terveystieteiden osastoon. Näin raittiuspolitiikasta oli tullut alkoholipolitiikkaa ja Jarkko Eskolasta sen ensimmäinen raittiusliikkeen ulkopuolelta nimetty päällikkö. Samassa yhteydessä myös sosiaalihallitus ja lääkintöhallitus yhdistetään yhdeksi kokonaisuudeksi, sosiaali- ja terveyshallitukseksi eli nykyisen Stakesin edeltäjäksi.

Kansliapäällikkö Kari Puron (–1990) jälkeen uudeksi kansliapäälliköksi valittiin Heikki S. von Hertzen. Uusi kansliapäällikkö halusi itselleen alkoholipolitiikan johdon: sen liberalisointi kiinnosti kokoomuslaista kansliapäällikköä. Hänestä tuli myös Alkon hallintoneuvoston jäseneksi vuoden 1992 alkoholilakityöryhmän puheenjohtaja. Vallanvaihto oli yksi vuonna 1991 nimitetyn porvarihallituksen seurausvaikutus.

Hertzen halusi johtaa Alkon uudelleen organisointia. Hän halusi myös uudistaa mielestään tehottoman raittiusjärjestökentän pakottamalla järjestöliittymään yhteensillä uhalla, että niskuroivilta järjestöiltä lopetetaan Raha-automaattiyhdistyksen avustukset. Hertzen kuitenkin joutui eroamaan kansliapäällikön paikalta

alkoholin käytön seurauksena 1992. Järjestöt olivat jo kuuliaisesti ehtineet organisoi-
tua "Hertzenin mallin" mukaan. Tässä vaiheessa Jarkko Eskola sai alkoholipoli-
tiikan johdon käsiinsä. Kuten voi kuvitella, ministeriö ei ollut aivan parhaimmassa
terässä käymään neuvotteluja Alkon aseman uudelleen järjestelyistä. (Haast. 5.)

Vuonna 1991 käytiin eduskuntavaalit, jotka porvaripuolueet voittivat. Es-
ko Aho (kesk.) nousi pääministeriksi. Sosiaali- ja terveysministeriön sai johdetta-
vakseen Eeva Kuuskoski, joka oli juuri hävinnyt keskustan puheenjohtajataiston
Aholle. Hän otti salkkuunsa koko ministeriön alkoholiasioita lukuun ottamatta.
Niiden oletettiin jatkuvan entiseen tapaan: mitään muutoksia ei siis vielä tässä vai-
heessa poliittisella tasolla osattu ennakoida. Alkoholiasiat sai salkkuunsa kristillis-
ten Toimi Kankaanniemi. Hänet nimitettiin kehitys yhteistyöministeriksi ulkoasi-
ainministeriöön. (Haast. 5.)

Ministeriön osastopäällikkönä tuolloin toiminut Jarkko Eskola (haast. 5)
myöntää tilanteen olleen sekä ministeriön alkoholiasioista vastaavien virkamiesten
että Alkon johdon kannalta enemmän kuin hankala. Lisäksi alkoi toden teolla pai-
naa päälle ETA- ja EY-jäsenyys ja niiden poliittinen valmistelu. Talouslama ja val-
tion kassakriisi omalta osaltaan vielä vaikeuttivat yleispoliittista tilannetta. Ruotsin
ilmoitettua yllättäen 11.7.1992 (ns. Ruotsin imperatiivi), että se aikoi liittyä 1995
Euroopan yhteisöön, päätti Suomi seurata perässä. Jo huonon taloustilanteensa
vuoksi ei Suomelle jäänyt paljon neuvotteluvaraa tulevissa jäsenyysneuvotteluis-
sa. Tämä rajoitti myös mahdollisuuksia neuvotella erivapauksia monopoliasioi-
hin. (Haast. 5.)

Miten ministeriössä havaittiin ensimmäiset muutossignaalit omien sisäisten
muutosten keskellä? Alkoholilakia valmistellut virkamies Pentti Karhu (haast. 1)
muisti Sveitsissä 1990 (WHO:n kokouksen yhteydessä?) ruotsalaisten aloitteesta
pidetyn kansainvälisen kokouksen (jota enyryksistä huolimatta enää ole pystynyt
paikantamaan). Mukana olivat ne maat, joiden arveltiin voivan liittyä Euroopan
talousalueeseen. Ruotsalaiset arvelivat alkoholikysymyksen lähinnä monopolien
voivan tulla siinä yhteydessä esiin. Tiedettiin, että ETA-sopimukseen otetaan mu-
kaan osa EY-säännöksistä ja että niitä sitten myös noudatetaan samalla tapaa kuin
EY:n sisällä. Paikalla olivat sekä alkoholimonopoliin että ministeriöiden edusta-
jia. Tämä olikin Karhun mukaan kokouksen lähes ainoa keskustelunaihe, "ei siellä
muusta sosiaali- ja terveyspolitiikasta juuri keskusteltu". Takana oli myös Norjan
aikaisempi suunnitelma liittyä EEC:hen, mikä sitten kansanäänestyksessä kumot-
tiin. (Haast. 1.)

Haastateltavan (1) mukaan Pohjoismaiden edustajat halusivat kokoukses-
sa varmistua, ettei ETA-sopimus vaikuta monopoleihin. Päädyttiin siihen, et-
tei ETA-sopimukseen ole tarvetta tehdä erityisiä säädöksiä monopoleista. Oli pa-
rempi jättää ne erikseen neuvottelematta, ettei "tarvitse nostaa kissaa pöydälle".
Pohjoismaat vain sitten aikanaan liittäisivät ETA-sopimukseen oman, yksipuoli-
sen julistuksen, jossa todetaan, että Pohjoismailla on olemassa alkoholimonopoli-

järjestelmät ”kansanterveydellisistä syistä”. Julistus liitettiin ETA-sopimukseen valmistuttua. ”Oltiin tyytyväisiä siihen neuvottelutulokseen, joka nähtiin oikeaksi tavaksi edetä ja turvata monopolit”. Jo Sveitsin-kokous loi pohjan sille strategialle, jota Pohjoismaat noudattivat ETA-neuvotteluissa.

”Tietysti Suomen kannalta tämä oli vielä huomattavasti merkittävämpi, koska Suomen alkoholimonopoli oli laajuudeltaan ihan eri luokkaa kuin muilla. Suomen monopoliolisivaatin uudet alustat olivat paljon perusteellisemman pohdinnan kuin muissa Pohjoismaissa. Mutta Suomi oli taatusti tätä asiaa kaikkein vähiten ajatteleva ja käsittääkseni ei Alkon piirissäkään tätä hirveän paljon vielä mietitty”. (Haast. 1.)

Kauppa- ja teollisuusministeriö oli ETA-sopimuksen valmistelijana tullut siihen tulokseen, että täytyisi ylipäättään selvittää kaikkia valtionyhtiöitä koskevat ETA-sopimuksen myötä tulevat muutokset. Sitä varten KTM asetti työryhmän.

”Siinä työryhmässä sitten olin mukana ja se oli se ensimmäinen hetki, jolloin mulle rupe si aukeamaan, mitä ETA-sopimus ja EY lainsäädännöllisesti tosiasiaissa merkitsevät. Eli koko tää systeemi, missä tulkinnot tapahtuvat viime kädessä Luxemburgin tuomioistuimessa ja mikä sitovuus näillä säännöksillä itse asiassa on. Ja miten paljon on olemassa jo sellaista ennakkopäättösmateriaalia, jota voi käyttää hyväksi arvioitaessa jäsenmaan toimia EY:n suhteen. (Haast. 1.)

Ryhmässä oli Karhun mukaan EY-lainsäädäntöön erittäin hyvin perehtynyt asiantuntija (Raimo Luoma), varsinkin ottaen huomioon, ”millä tasolla yleinen tietämys näistä asioista vielä tuossa vaiheessa oli”. Hän ”melkein kädestä pitäen osoitti, mitkä säännökset tässä varmasti tulevat huomioon otettaviksi”. Ja samaan aikaan sitten jouduttiin jo pohtimaan sitä, vaikuttiko tämä muulla tavalla alkoholipoliittisesti eli tulisiko mitään muutoksia näihin maahantuontisäännöksiin. Kun sitten loppujen lopuksi todettiin, ettei ETA:lla ollut verosäännöksiä, senkin asian pohtiminen pysäytettiin siihen. (Haast. 1.)

Joka tapauksessa kauppa- ja teollisuusministeriön mietintöä tehtäessä oli Karhun mukaan ”hirveän oireellista” se, että ryhmä puhui enemmän Alkosta kuin muista valtionyhtiöistä yhteensä. Muut valtionyhtiöt tekivät raporttinsa vain omalta kannaltaan. Työryhmä ”lukaisi ne läpi ja totesi, että näin se tilanne on”. (Haast. 1.)

Karhu muisteli Alkon ”heräkkeen” samoihin aikoihin, kun tätä KTM:n työtä tehtiin. Silloin pidettiin ministeri Toimi Kankaanniemen kanssa ensimmäinen palaveri ja ruvettiin käymään läpi, mitä vaikutuksia ETA-sopimuksella voisi monopolille olla. Alkoa edusti kokouksessa johtaja Bertil Roslin, joka arveli, että asia koskisi ainoastaan alkoholin maahantuontia. Jo tällöin Alko palkkasi kansainväli-

seen oikeuteen perehtyneen Elena Savianselvittelemään maahantuontiin liittyviä

näkökohtia. Mitään sen syvällisempää analyysiä Alkollakaan ei tilanteestaan Karhun mukaan ollut. Tässä mainitussa palaverissa Alko oli vielä "tiukasti" sitä mieltä, ettei ETA-sopimuksella ole vaikutuksia tukkumyyntiin eikä valmistukseen.

Samaan aikaan KTM:n työryhmän kanssa oli lähtenyt liikkeelle merkittävämpi työryhmä eli valtiovarainministeriön asettama verotyöryhmä. Sitä veti Pekka Saarinen valtiovarainministeriöstä. Alkosta mukana oli Veikko Kasurinen (1.6.05 saakka Altia Oyj:n pääjohtaja). Koska STM:n edustaja oli ollut jo mukana KTM:n työryhmässä, oli hänen mielestään itsestään selvää, ettei enää oltu pohtimassa pelkästään jotain veron määrää, vaan myös sitä järjestelmää, jolla meillä alkoholin hinta myöhemmin säädellään. Tuntui oudolta, että Alko edelleen säätelisi kaikesta eteenpäin ja päättäisi edelleen, mitä se ottaa myyntiin, ja että sama koskisi myös ravintoloita.

Kun Karhu STM:n edustajana toi tämän esille verotyöryhmässä, se hänen mukaansa vain hämmensi osanottajat. "Ei verotyöryhmässä tällaisista näkemyksistä olisi saanut esittääkään! Sen tuli tehdä kaikki laskelmat ainoastaan siltä pohjalta, että Alkolla on tukkumyyntimonopoli." Mutta työryhmässä mukana ollut VM:n edustaja oli samalla kannalla ja totesi, että me emme voi elää yksinomaan "tällaisen tukkumyyntimonopolin" kanssa. Työryhmä päätti lopulta tehdä kaksi rinnakkaista ehdotusta, joista toinen pohti tilannetta tukkumyyntin purkautuessa ja toinen nykytilassa. Näin työryhmätasolla avattiin keskustelu myös tukkumyyntimonopolin purkamisesta.

Pentti Karhu muisteli haastattelussaan Alkon lakimiehen Kari Paason järjestäneen myöhemmin Alkossa pienen epävirallisen kokouksen, jossa oli mukana niitä alkolaisia, joita asia eniten koski. Siellä STM:n edustaja "selosti näitä uhkia todeten, että olisi varmaan syytä asettaa alkoholilakityöryhmä". Siellä myös sovittiin, että Alko kirjoittaa ministeriölle ja ehdottaa lakityöryhmän asettamista. Alkos sitten valmisteltiin ehdotus alkoholilainsäädännön uudistamisesta. Noin puoli vuotta myöhemmin STM asetti kansliapäällikkö Heikki S. von Hertzenin johdolla työryhmän (ks. tarkemmin Luku 7, Sopeuttava lainsäädäntö). Tätä työryhmää koottaessa oli jo laajemminkin alkanut hahmottua, että jos maahantuonti vapautetaan, se merkitsisi ilman muuta tukkumyyntin vapauttamista. "Edelleen alkoi tuntua hirveän oudolta, että monopoliin siinä vaiheessa vielä sisältyisi valmistusmonopoli." Joperiaatteen tavaroiden syrjimättömyydestä ja tasapuolisesta kohtelusta antoivat viitteitä siitä, että oli vaikea käsittää enää sellaista monopolia, jolla olisi oma valmistus suhteessa näihin muihin monopolitoimintoihin. (Haast. 1.)

Yhteiskunnallinen konteksti

Markkinakuri

1990-luvulle tultaessa Suomi syöksyi nopeasti kohti lamaa ja haki siihen ratkaisuja mm. talouspoliittisesta opista nimeltä uusliberalismi, jota puhtaimmillaan edusti Ison-Britannian Margaret Thatcher. Hyvinvointivaltiota tuli taakka ja julkisen sektorin työstä ja työntekijöistä kehityksen este. Suomalaista yhteiskuntaa laman kautta ovat kuvanneet mm. tutkijat Raija Julkunen (2001), Jaakko Kiander (2001) ja Anu Kantola (2002). Kantola jatkoi yhdessä Mikko Kauton kanssa Suomen mallin kehittelyä 2000-luvulla kirjassa "Hyvinvoinnin valinnat" (Kautto & Kantola 2002). Miltä 1990-luku ja sen alkuvuodet oikein näyttävät näin jälkikäteen nähtyinä?

Matti Virtasen (2002) arvion mukaan Raija Julkunen oli se, joka ensimmäisenä havaitsi, ettei lama ja sen jälkeinen politiikka olleet vain kansantulon laskua ja julkisten menojen leikkaamista ja höyläämistä, vaan että "maata hallitsevan eliitin ajatusmaailman mentaalinen malli oli vaihtunut". Julkusen perusidea oli, etteivät järjestelmätkään muutu koskaan itsestään, vaan että politiikka on ensin ajateltava ja sitten muunnettava teoiksi. Poliitiikan tasolla 1990-luvun muutos oli hiipivää, mutta politiikkaa ohjaavan mentaalisen mallin tasolla lähes kertarysäys – minkä mahdollistise, että eliitin kokoonpanojasen sisäiset voimasuhteet nopeasti muuttuivat 1990-luvun alkuvuosina. Vauhdittiko mentaalisen mallin kertarysäys myös alkoholikysymystä luoden sitä kautta kotimaista painetta monopolien purkamiselle?

Julkunen arvioi, että eliitin sisällä hyvinvointivaltion rakennemuutosta oli valmisteltu jo ennen lamaa. Visioon ei kuulunut pelkästään rahamarkkinoiden vapauttaminen, vaan Suomen yleisempi sopeuttaminen kansainvälistyvään talouteen. Lama ja julkisen talouden kurjistuminen loivat talouspolitiikasta vaikuttuneelle päättäjäkunnalle position karsia julkisia menoja ja tuoda markkina-ajattelua myös julkiselle sektorille.

Tässä on kaksi seikkaa, jotka alkoholikysymyksen kannalta kannattaa panna merkille: ensinnäkin lama vain vauhditti hyvinvointivaltion syylliseksi julistamista, joka oli jo alkanut ennen lamaa. Laaja julkinen sektori, antelias sosiaaliturva, jäykät työmarkkinat, korporatistinen työnjako ja korkea verotus onnistuttiin saamaan laman pääsylliseksi. Jaakko Kiander (2001) on vahvistanut laman pääsylliseksi 1990-luvun alun rahapolitiikan, jolla huiman ylös vedettyä markan kiinteää arvoa puolustettiin korkein ja nopeasti kohoavin koroin. Lama olikin ensi sijassa taitamattoman rahapolitiikan seuraus.

Alkoholikysymys ja koko alkoholijärjestelmä olivat oikein prototyyppi hyvinvointivaltion pohöttyneestä lihasta. Se edusti kaikkea sitä, mistä piti mitä pikim-

min päästä eroon: valtiota ja julkista sektoria, suljettuja ja jäykkiä markkinoita sekä sääntely- ja kontrollipolitiikan vanhaa hallintovallan käyttöä. Lisäksi se vielä oli ratkaistu, ainakin mielikuvissa, sivistyneissä EU-maissa aivan eri tavalla, ilman holhousta ja paisunutta hallintokoneistoa.

Toinen seikka on muutoksen hiipivä luonne. Olisiko alkoholipolitiikan muutostajamonopolin muutosvaateita haettava tämän ajan kuvassa enemmänkinkis-
san tassuin kuin leijonan kynsin? Alkoholipolitiikassakin politiikka oli ensin ajateltava ja sitten vasta muunnettava teoiksi. Kuinka kauas taaksepäin ajassa pitäisi mennä, että politiikan muutoksen taustalla olevat ajattelukehyksetkin pystytään jäljittämään? Tai toisinpäin: kuinka läheltä, mutta piilosta ne löytynevätkään? Tähän pyrin vastaamaan erityisesti luvussa 8 analysoimalla monopolipuheen argumentaatiota ja retoriikkaa.

Anu Kantolan (2002) tutkimus perustui Sitran toimesta haastateltuun (79) (mies) eliittiin. Talouskriisi oli portti entistä markkinavetoisempaan ajatteluun yhteiskunnassa ja osui ulkopoliittiseen taitteeseen, jossa Suomi kääntyi länteen – ja satoi alkoholipolitiikkansa osaksi ”länttä ja Eurooppaa”.

Kantolan kuvaamissa johtoeliitin puhetavoissa on jotain kovin tuttua. Omien muistikuvieni mukaan samaa retoriikkaa toisteltiin myös alkoholikysymystä punnittaessa. Kuvaus managerista sopii loistavasti myös alkoholipolitiikan talous- ja elinkeinovaikuttajiin: ”Manageri on hahmo, jolla ei ole mitään tekemistä politiikan kanssa. Politiikka liikkuu arvovalintojen ja intressien maailmassa; manageri ei niihin puutu. Hän pyrkii vain asioiden käytännölliseen ratkaisemiseen mahdollisimman tehokkaalla tavalla puuttumatta intressiristiriitoihin” (Kantola 2002, 253).

Palvelukehys

Yhden merkittävän hyvinvointipoliittisen kehysmuutoksen havaitsee ehkäisevän näkökulman ja ehkäisevän politiikan nousuna hyvinvointipolitiikan lempiagendalle. Mistä tämä on merkki? Ovatko päätöksentekijät ja poliitikot vihdoinkin ymmärtäneet, miten tärkeää on investoida ehkäisyyn häiriöiden ja vaurioiden korjaamisen sijaan? Ei suinkaan, kyse on ”suuresta illuusiosta”. ”Ehkäisevän” suosio näyttäisi sekin perustuvan talouspoliittiseen viitekehykseen. Kun resurssit olivat hupenemassa ja osittain jo lopussa, alettiin vanhoa ehkäisevän politiikan nimiin. Ehkäisevästä politiikasta nousi yhtenäisiä strategioita ja mietintöjä ja päätöksentekijät osoittivat suosiotaan ”suunnan” muutokselle. Kunnat pantiin paljon haltijoiksi, ilman että uusiin tehtäviin osoitetaan resursseja. Informaatiota kyllä jaettiin ja siitä tulikin 90-luvun valtiopoliittinen ohjausjärjestelmä. On perin vaikeaa normittaa ilman, että on mitään jaettavaa normien katteeksi.

Kun Pirkko-Liisa Rauhala (1998) alkoi selvittää, miten kaukaa ehkäisevän politiikan juuria sosiaalipolitiikassa pitää hakea, hän itsekin tuntui hämmästyvän

löytäessään niitä koko 1900-luvun politiikasta muodossa tai toisessa. Hän toteaa ehkäisevän politiikan olleen johtava sosiaalipoliittinen ajatus koko 1900-luvun, jopa 1860-luvulta saakka.

Rauhala toteaa yhdessä Jussi Simpuran ja Hannu Uusitalon (Rauhala et al. 2000, 199) kanssa:

”Viimeistään 1930-luvulta alkaen ehkäisevä periaate on kulkenut julkilau-
suttuna juonteena Suomen kaikissa sosiaalireformikausissa ja saavuttanut
yhden lakipisteensä hyvinvointivaltiokaudella. Ehkäisevä tavoite on siivittä-
nyt reformikeskusteluja riippumatta siitä, millaisista ideologisista tai poliitti-
sista intresseistä keskustelujen ja uudistusten tarve on noussut.”

Politiikan argumentointi muuttui, mutta politiikka itse ei. Kun vielä Suomessa 1950- ja 1960-luvulla, jolloin nykyisenlaista Nokias ei ollut, oli politiikassa varaa nähdä ehkäisevä näkökulma pitkän aikavälin tulevaisuusinvestointina, se olikin 1980- ja 1990-luvuilla korvautumassa käsitteellä kustannussäästö. Eli ehkäisevä kelpasi niin laman, nousukauden kuin välimaastonkin ideologiseksi kehykseksi, vain argumentit vaihtelivat. Ehkäisevän politiikan hirttonuoran mainittu tutkija-ryhmä kuvasi hyvin (Rauhala et al. 2000, 204):

”Kulttuurin ja politiikan rakenteiden historialliset muutokset tapahtuvat vuosikymmenien, sukupolvien ja jopa vuosisatojen mittakaavassa, elinolo-
jen ja talouden muutoksia voi tapahtua muutamissa vuosissa, mutta ehkäi-
sevän politiikan konkreettiset toimet viritetään kenties parin vuoden tai vaa-
likauden mittaisiksi.”

Ehkäisevä retoriikka nousi myös alkoholikysymyksen johtavaksi agendaksi. Mitä sen retoriikan alta onkaan luettavissa? Valtiollinen vastaan vapaaehtoinen? Val-
tio vastaan kansalainen? Holhous vastaan ehkäisy? Kontrolli vastaan itsekontrol-
li? Rajoittava politiikka vastaan valistus ja kansanterveysnäkökulma? (Ks. tarkem-
min luku 9.)

Vielä yksi näkökulma 1990-luvun taustakehykseen on merkityksellinen alko-
holikysymyksen suhteen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden kehityskulku alamankou-
rissa tutkineet Juhani Lehto ja Peter Blomster (1999) todentavat jo edellä esite-
tyt väitteet siitä, miten ehkäisevä politiikka nousi keskiöön jopa hallitusohjelmia
myöten 1991–1999. Heidän mukaansa ehkäisevän politiikan nousu sosiaali- ja ter-
veysministeriön politiikka-asiakirjoissa alkoi aivan 1990-luvun alussa, siis ennen
laman syvyyden tiedostamista. He päättelivät, ettei tämä painotus ole laman seu-
raamusta, vaan sitä ennen omaksuttu sosiaali- ja terveyspolitiikan linjaus.

Tarkastellessaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kehitystä vastaavana aikana Lehto
ja Blomster totesivat sosiaali- ja terveyspalvelupolitiikan siirtymän olleen järjes-
telmän kasvun kaudesta kasvun jälkeiseen kauteen vähintään ajatuksellisesti pää-

4. Alko ja sosiaali- ja terveysministeriö alkoivat aavistella muutostuulia toisistaan tietämättä. Alkon sisällä valmistauduttiin ensin ETA-ratkaisuun olettaen sen vaikuttavan vain joihinkin kauppa- ja tuoteasioihin, ei itse monopolin rakenteeseen sinänsä. Alko tukeutui yhteispohjoismaiseen tulkintaan. STM:ssä jotkut virkamiehet oivalsivat uudet vaateet istuessaan jäseninä eri ministeriöiden työryhmissä ja seuraamalla kansainvälistä keskustelua. Alko ja STM kävivät jälkikäteen pientä kissanhännänvetoa siitä, kuka oikein ensin keksi ja mitä. Alkolla ja Heikki Koskella oli dokumentoitua tietoa siitä, miten Alko sisällään (puhumatta ulospäin?) oivalsi jo aika varhaisessa vaiheessa eli 1980-luvun lopulla, että myös Alko joutuu joltakin osaltaan kansainvälistymisen muutoskohteeksi. Mutta Alkossakaan ei aluksi ollut oikein ymmärrystä siitä, miten laajasta muutosprosessista oli kyse, eikä varsinkaan sitä, miten monopolin kohtalo sinetöitiin jo aivan alkuvaiheessa, ETA-neuvotteluissa. Alko yrityksenä reagoi muutosuhkaan jo Allardtin komitean aikana 1988; sen osoittavat dokumentit selkeästi. Alkoholipoliittinentietoisuuskokonaistilanteesta oli vielä pitkään muokattavana.
5. Allardtin komitean ennustuskyky osoittautui poikkeuksellisen huonoksi: se ei pystynyt juuri lainkaan näkemään tulevaa kansainvälistyvää kehityssuuntaa. Se ei alenna komitean mietinnön arvoa sinänsä, sen poikkeuksellisen näkemyksellistä alkoholipoliittista otetta. Parhaiten tuntui alkoholipoliittisessa muutostilanteessa olleen läsnä eduskuntaalähellä oleva sosiaali- ja terveysministeriön asettama päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta, joka taitavansihteerinsä Pentti Wavelan ja joidenkin valvutuneiden jäsentensä (mm. Heikki Jokinen) myötä osasi kannanottoonsa poimia EY:n päätöksentekojärjestelmästä alkoholikysymystä vahvimmin heiluttavia seikkoja.
6. Ministeriöt käynnistivät työryhmiä ja joillekin avainvirkamiehille alkoi paljastua, mistä kaikesta muutoksessa voikaan olla kysymys. Valtaosa (erityisesti sosiaali- ja terveysalan) toimijoista halusi kuitenkin pitää kiinni olemassa olevasta ja osataas olisi halunnut vielä nopeampaa etenemistä (kauppa- ja kilpailupolitiikkaa lähellä olevat tahot). Tuskin kukaan toimijoista (ehkä Antti Satulialu lukuun ottamatta?) vielä täysin oivalsi, miten isosta asiasta lopulta tullaan sopimaan.
7. Koska alkoholikomitean (1987–1989) ennustuskyky osoittautui yllättävän huonoksi, aloin hakea tulkinnalleni uutta näkökulmaa. Aloin tulkita huonoa ennustekykä alkoholipolitiikan puolustusnäkökulmana, eräänlaisena defenssinä. Tämän tulkintakehyksen kautta alkoi näyttää suorastaan loogiselta kaikki se, mitä mietintöön oli kirjattu, ja erityisesti se, mikä siihen oli jätetty kirjaamatta. Siitä puuttui kaikki vähänkään yksityiskohtaisempi analyysi mm. alkoholipolitiikan ja kokonaiskulutusmallin oikeutuksesta, valtiollisen ja paikallisen suhteista, lainsäädännön kehittämistarpeista, muusta terveys- ja päihdepolitiikasta, raittius- ja muusta ehkäisevästä päihdetyöstä. Mietintö ei

näinollen ollut kovin hyvä peilisille prosessille, jota oli alkanut rekonstruoida. Sensijaan se heijasti erinomaisesti toimintaympäristöään ennen jäsenyyssprosessia: se oli tyyntä vettä juuri ennen myrskyn tuloa.

8. Alkoholipolitiikka ja monopolin muutospaineeet eivät ole muusta yhteiskunnasta irrallisia ilmiöitä. Ne heijastavat oman aikansa arvoja ja moraalia. 1990-luku oli kovien markkina-arvojen esiinmarssia ja hyvinvointipolitiikan tietoista alasajoa. Euroopan unionin jäsenyys vain vauhditti jo alkanutta kehitystä, joka alkoi näkyä sekä alkoholipolitiikan linjauksissa että päihdepalvelujärjestelmän leikkauksina. Itse aiheutetun sairauden leima voimistui, jotta palvelukehityksen leikkaaminen tuntuisi oikeutetulta.
9. Allardtin komitea nojasi laskevaan aurinkoon määrittäessään yhteiskunnallisen alkoholikysymyksen osaksi hyvinvointipolitiikkaa, jota 1990-luvulla alettiin pitää alasajon maalitauluna. Se ei vastapainoksi löytänyt sitä "ehkäisevää" vaihdetta, jolla taas alkoi olla laajaa markkina-arvoa ohi muiden keinojen. Mentaalinen malli oli muuttunut ja se koski mitä suurimmassa määrin myös alkoholipolitiikkaa. Sen kahleista oli päästävä pikimmiten eroon. Muuten meitä ei koskaan hyväksytä "suureen eurooppalaiseen sukuun".

Luku 3: Terveys ja vapaa tavara

Johdanto

Suomen jäsenyysneuvottelut käytiin vaikeissa olosuhteissa: Suomessa oli 1990-luvun alussa 1930-luvun pulavuosiin vertautuva lama: esimerkiksi vuonna 1991 Suomen ulkomainen velka oli 22 prosenttia bruttokansantuotteesta (114 miljardia markkaa). Valtio joutui supistamaan menojaan välittömästi 1,3 miljardilla markalla. Huhtikuussa 1991 nimitettiin Esko Ahon porvarihallitus. Presidentti Mauno Koivisto muistutti Ahon hallitusta heti toukokuussa, että Suomi ”sulkee virallisesti” pois EY-jäsenyyden. Suomen markka kytkettiin virallisesti Euroopan yhteisön maiden viralliseen laskenta- ja valuuttayksikköön ecuun. Syyskuussa annetussa uudessatulo- ja menoarvioesityksessä budjetin nettorahoitustarve oli 18,1 miljardia markkaa. (Tarkka 2002, 352; haast. 5.)

Laman syösyvaiheessa 1990-luvun alkupuoliskolla Suomi menetti neljässä vuodessa lähes 450 000 työpaikkaa ja työttömyysaste kasvoi 3 prosentista 16:een. Valtion vuotuiset työttömyysmenot ampaisivat kolmessa vuodessa yli 20 miljardiin (mk) ja verotulot laskivat saman verran. Valtiontalouden alijäämä oli pahimpana vuonna 70 miljardia markkaa ja monen perättäisen vuoden vajeet oli katettava lainoilla. (Mm. Tarkka 2002, 353.)

On luonnollista, ettei Suomitällaisessa taloustilanteessa pystynyt neuvottelemaan itselleen erityisetuja tai poikkeuksia sen paremmin ETA- kuin EY-sopimukseenkaan. Talouspula asetti kansallisen liikkumavaran erityiskysymyksissä (niin maatalous-, alue- kuin alkoholipolitiikassa) uuteen valoon. Toisaalta näytti siltä, että läntiseen etupiiriin pääseminen oli Suomelle vielä tärkeämpi asia (melkein ehdoilla millä hyvänsä?) kuin Natoon kuuluvalla Norjalla tai Ruotsilla.

Verrattuna muihin Pohjoismaihin Suomi oli vielä taloudeltaan ja kulttuuriltaan muita suljetumpi ja protektionistisempi. Myös suhtautuminen alkoholipolitiikkaan poikkesi Suomessa muista Pohjoismaista (mm. Holder et al. 1998, 15–18; Tigerstedt 2001, 103). Bertil Roslin (2000, 62–65) on erottanut kolme erilaista suhtautumistapaa jo ETA-neuvotteluissa: ortodoksinen, pragmaattinen ja legalistinen. Suomen hän kuvaili olleen legalistisella linjalla: maa oli valmis alusta saakka sopeuttamaan niin monopolejaan kuin muuta kontrollipolitiikkaa.

Miltä alkoholikysymys näytti, kun se asetettiin osaksi isompaa kokonaisuutta? Miltä se näytti Suomen EU-neuvottelijoiden pöydissä ja papereilla, ulkoministeriössä? Mitens erityispiirteet ja ongelmakohtasivat osakseen neuvottelijoiden huomion vai ohitettiin ne neuvotteluissa vain pienenä pikanttina detaljina?

Suomen, Ruotsin ja Norjan EY-jäsenäänestys ja siihen valmistautuminen oli yleispoliittisesti hyvin merkittävä taitekohta. Erityisen merkittävä se oli Suomelle.

Luvun pääaineistona ovat ulkoministeriön neuvotteluasiakirjat, joita luokitin ja tutkin lähinnä niiden sisältöä analysoimalla. Olen jakanut tämän luvun kahteen pääosaan: ensimmäinen osa käsittelee yleisiä ETA- ja EY/EU-jäsenyyden ehtoja ja taustaa sekä niiden vastaanottoa eri Pohjoismaissa. Siinä kuvataan aluksi, miten päätökset EU:ssa tehdään, jotta olisi helpompi jatkossa ymmärtää, miten Pohjoismaita koskevat alkoholipoliittiset päätökset tehtiin.

Luvun toisessa osassa seurataan yksityiskohtaisesti Suomen jäsenyyden neuvottelujen kulkua ja alkoholikysymystä neuvottelujen yhtenä erityisalueena. Luku vastaa osaltaan siihen, missä ja ketkä lopulta tekivät lopulliset päätökset, Suomi vai EU, jatkamuodostivat päätöksenteon kotimaisen (alkoholi) poliittisen eliitin. Luvun tarkoitus oli myös analysoida, miten pitkälle EU yksin sääteli monopolitoiminnan ehdot ja miten neuvotteluissa konkreettisesti edettiin: miten eri polkuja Suomi, Ruotsi ja Norja jo neuvottelujen edetessä kulkivat. Mitkä nousivat kynnyskysymyksiksi ja miten ne ratkaistiin?

Asettamalla yhden erityiskysymyksen eli alkoholin osaksi laajempaa kontekstia haluan tutkia, minkälaisen painoarvon alkoholikysymykset neuvotteluissa saivat ja miksi. Vertasin myös Suomen neuvottelujen etenemistä joissakin käännekohtissa Ruotsin ja Norjan vastaaviin neuvotteluihin ja jään pohtimaan eroja ja yhtäläisyyksiä. Tarkoitukseni oli päästä seuraamaan neuvotteluprosessia mahdollisimman läheltä ja kurkottaa niihin vallan soluihin, joihin EY/EU:n uusi hallintatapa vähitellen alkoi ulottua.

Kriisi vai alkoholiasioiden normalisointia?

Kansainvälisen politiikan tutkijat ovat määrittäneet kriisi-käsitettä hieman aiempaa laajemmin. Sen tunnusmerkeiksi riitti kolme kriteeriä: arvot uhattuina, aikapula ja yleinen epävarmuus. Muun muassa Raimo Lintonen (2003a) tekee tällaisen rinnastuksen. Silloisessa poliittisessa kontekstissa käsite ”kriisi” tulee kieltämättä mieleen, vaikka kriisi-käsite on totuttu yhdistämään muunlaisiin konteksteihin (esim. vuoden 1918 tapahtumat, jatkosota jne.).

Kriisi-metafora osoittautui kuitenkin hyödylliseksi omia tarkoituksiperiäni varten: sen avulla voi seurata alkoholipolitiikan ”eurooppalaistamisen” prosessia (käsitteestä ks. mm. Ugland 2002), joka oli yksi EY/EU-jäsenyyden reunaehto. Sen avulla voi pohtia, oliko kyseessä todellinen kriisi vai vain myrsky vesilasissa: oliko alkoholipolitiikan eurooppalaistamisessa kyseensisijassa kansanjakansanterveyden suojelutehtävästä vai oliko kyse paljosta muusta, mitä ei oikein voitu ääneen lausua, esimerkiksi Alkon omista ja/tai elinkeinopoliittisista eduista?

Kriiseissä punnitaan päättäjien kyky johtaa ja koetellaan koko kansakuntaa. Kaikkia kriisejä yhdistää tarve tehdä nopeasti päätöksiä – olivatpa ne sitten päätöksiä toimenpiteistä tai päätöksiä olla reagoimatta. Kriisien hallinta on ennen kaikkea kykyä tehdä tarkoituksenmukaisia päätöksiä. Kriisinä voidaan pitää tilannetta, jossa jotakin ei-toivottua on jo tapahtunut, mutta jossa on vielä suurempien menestysten vaara.

Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa kriisi määritellään tavallisesti ”tilanteeksi, jossa tärkeät arvot tai päämäärät ovat uhattuina, päätöksiä leimaa kustannustenkasvamisesta tiläheystyvästä aikarajasta johtuva aikapaineseikä huomattava epävarmuus tulevasta kehityksestä”. Tällainen kriisin määritelmä on turvallisuuspolitiikan jännitystiloja laajempi ja sen merkitys on etymologialtaan kuvaannollisempi. Siihen voidaan silloin kytkeä niin kiinalainen kirjainmerkin mukainen määritelmä kriisistä sekä uhkana että mahdollisuutenakin kreikkalaisen draaman ajatus kriisistä käännekohtana. (Lintonen 2003a, 9–10).

Kriisejä voi pyrkiä määrittämään asettamalla tapahtumien kululle kysymyksiä:

- * Kuka tai ketkä ensimmäisinä määrittivät tilanteen kriisiksi?
- * Oliko kyse itsestään selvästi Suomea koskeva kriisi vai vain tulkinta tilanteesta, joka olisi yhtä hyvin voitu määritellä normaalitilanteeksi?
- * Oliko tilanteesta ja sen vakavuudesta erilaisia tulkintoja?
- * Mistä ensimmäiset signaalit tulivat ja mikä oli se tapahtuma, joka muutti normaalitilanteen kriisitilanteeksi?
- * Oliko olemassa jokin ennakkovaroitusjärjestelmä, joka välitti kriisin signaaleja jo etukäteen?
- * Oliko mahdollisesti olemassa jokin aiempi tilanne, historiallinen analogia, jonka pohjalta tilanne tulkittiin kriisiksi?
- * Oliko kriisitunnelma pikemminkin tuontitavaraa kuin suomalaisen keskustelun ja tilannearvion synnyttämä? (Lintonen 2003, 10–13).

Miten hyvin alkoholikysymys osana EY/EU-neuvotteluja täytti nämä kriisin kriteerit? Olisiko sekin määritettävissä saman metaforankautta? Sitä pohdinsekä tässä että seuraavissa luvuissa.

I Yleinen osa

Pohjoismaat ja ETA-sopimus

Yhtenä käännekohtana tutkijat (mm. Holder et al. 1998, 22–23; Ugland 2002, 107–108) ovat pitäneet Luxemburgin EY- ja Efta-asioita käsittelevää ministerikokousta 9.4.1984. Luxemburgin sopimusta on kuvattu merkittäväksi askeleeksi kohti EY- ja Efta-maiden yhteisiä markkinoita bilateraalisen ja sektorikohtaisen kanssakäymisen sijaan. Vaikka konsepti, joka tässä sopimuksessa muovattiin, oli vielä aika heikko tulevan ETA-sopimuksen pohjaksi, yhdistettiin se nopeasti EY:n komission ns. Valkoiseen kirjaan (White Paper 1985).

Luxemburgin prosessia on kuvattu hitaaksi, kalliiksi ja riittämättömäksi, mutta sen nostatti kunnianhimoa jostain vielä paremmasta. Vuonna 1989 Euroopan yhteisön komission puheenjohtaja Jacques Delors ehdotti Efta-maiden ja EY:n välille ”uutta, vieläkin strukturoidumpaa yhteistyötä”. Parin kuukauden sisällä asetettiin työryhmä selvittämään, mitkä kaikki tekijät olisivat uusissa kumppanuusmaissa esteinä vapaan markkinatalouden neljälle periaatteelle: tavaroiden, pääoman, palvelujen ja ihmisten vapaalle liikkumiselle. Viralliset neuvottelut ETA:n perustamiseksi käytiin heinäkuussa 1990. Uudentalouden alueen lainsäädännöllisen pohjan muodosti EY:n ns. *acquis communautaire*. Uusia sopijaosapuolia muistutettiin lisäksi siitä, ettei EY tule hyväksymään pysyviä muutoksia tähän lainsäädäntöpohjaansa. (Ugland 2002, 107–108.)

ETA-sopimuksen tavoitteena oli stimuloida taloudellista yhteistyötä, ei poliittista. Se antoi Pohjoismaille mahdollisuuden liittyä yhteisiin talousmarkkinoihin kuulumatta Euroopan yhteisöön, mikä mm. Suomelle katsottiin näin olevan poliittisesti mahdollista. Ensi sijassa pidettiin tärkeänä, että uusissa sopimuksen piiriin kuuluvissa maissa toteutuvat nämä vapaan liikkuvuuden neljä pääperiaatetta. ETA-sopimus allekirjoitettiin Portugalissa toukokuussa 1992 ja se tuli voimaan 1.1.1994. Sopimusosapuolina olivat EY, Euroopan hiili- ja teräsunioni, 12 EY-jäsenmaata sekä viisi Efta-maata eli Suomi, Itävalta, Islanti, Norja ja Ruotsi.

ETA-sopimus ei rajoittunut vain näihin vapaan kaupan ehtoihin, vaan sisälsi paljon yhteistyötä mm. tutkimuksen ja kehittämisen, tietoteknologian, ympäristön, koulutuksen, keskusuurten yritysten sekä turismin edistämiseksi. Se sisälsi myös sosiaalipoliittista yhteistyötä. Tästä huolimatta alkoholipoliittikastaei tässä yhteydessä lainkaan keskusteltu. Alkoholikysymyksiä, erityisesti koskien alkoholimonopoliin (Norjassa Vinmonopolet, Ruotsissa Systembolaget ja Vin & Sprit, Suomessa Oy Alko Ab) asemaa, alettiin käsitellä vasta sopimuksen kirjoittamisen jälkeen. (Ugland 2002, 108–109; Holder et al. 1998, 22–24.) Muun muassa Tigerstedt (2001, 102) on arvioinut, että koko ETA oli vain EY:n poliittinen strategia saada sen piiriin kuulumattomat jäsenmaat mukaan yhteisiin markkinoihin.

Oliko uusilla sopijaosapuolilla mm. Pohjoismaissa niin suuri halu päästä mukaan, että alkoholikysymyksiä sen paremmin kuin monia muitakaan erityiskysymyksiä ei haluttu nostaa neuvotteluissa esiin? On väitetty, että Pohjoismaat eivät olleet valmiita purkamaan valtiollisia alkoholimonopolejaan, mutta samaan aikaan ne kaikki halusivat tulla ETA:n jäseniksi (Holder et al. 1998, 28).

Käsittääkseni ETA:ssa nähtiin aineksia johonkin kansakuntien yhteiseen hyvään, jossa ei jäädä joidenkin erilliskysymysten takia pois. Erityiskysymykset hoidettaisiin hiljaisestijälkikäteen? Tässä vaiheessa Pohjoismaat tekivät ensimmäisen poliittisen valinnan: taloudellinen hyvinvointi avautuvien markkinoiden myötä valittiin perinteisen kansanterveysajattelun sijaan. Alkoholipolitiikan suhteentehtiin jonkinlainen hätävararatkaisu: Pohjoismaat antoivat ETA-sopimukseen liitetyn yksipuolisen julistuksen toukokuussa 1992. Luulivatko Pohjoismaat todellaselviävänsä monopoliasiansaan näin helposti? Näyttäisi siltä, että ETA-vaiheessa siihen aika tiukasti uskottiin, muttei enää lähempänä EY-neuvotteluja. Julistuksessa todettiin, että sekä Suomen, Islannin, Norjan että Ruotsin monopolit perustuvat tärkeisiin terveydellisiin ja sosiaalipoliittisiin periaatteisiin (Ugland 2002, 110.)

"Without prejudice to the obligations arising under the Agreement, Finland, Iceland, Norway and Sweden recall that their alcohol monopolies are based on important health and social policy considerations."

(Declarations by one or more of the contracting parties to the agreement on the European Economic Area, EEA Agreement, Final Act, p.31).

Tällä julistuksella ei ollut mitään poliittista sitovuutta suhteessa ETA-sopimukseen, mutta Pohjoismaat toivoivat sen palvelevan heidän poliittisia päämääriään (mm. haast. 8. ja 10.). Julistuksen sanamuoto oli varsin varovainen, jotta se ei olisi sotinut itse päätavoitetta eli ETA-sopimuksen solmimisista vastaan.

Olen kuvannut julistuksen syntyprosessin jo edellisessä luvussa: Pohjoismaiden monopolien jaministeriöiden edustajat olivat tästä nimenomaan sopineet yhteisessä kokouksessaan 1990. Taustalla oli taktiikka, jonka mukaan ei kannata herättää nukkuvaa karhua. Julistuksen poliittisen sitomattomuuden totesi jo Elena Savia (1993a, 301–327).

Suomi, Ruotsi ja Norja äänestivät EU-jäsenyydestä: Ruotsi heinäkuussa 1991, Suomi maaliskuussa 1992 ja Norja marraskuussa 1992. Äänestysjärjestys oli tarkkaan taktikoitu: Suomi oli todennäköisin liittyyä, Norja epätodennäköisin. Viralliset EU-neuvottelut käynnistyivät Suomen ja Ruotsin kanssa helmikuussa 1993 ja Norjan kanssa huhtikuussa 1993. Norja oli hakenut EEC-jäsenyyttä jo kolmasti aiemminkin: hakemukset 1962 ja 1967 eivät johtaneet edes neuvotteluihin. Kolmannella kerralla kansalaiset äänestivät vastaan 1972.

Yhtä tiukkana norjalaiset olivat vielä 28.11.1992, jolloin äänestäneistä 52 prosenttia hylkäsi jäsenyyden. Suomalaisista aaskaikkiaan 56,9 prosenttia oli jäsenyyden puolesta ja ruotsalaisista 52,3 prosenttia. Näyttelikö alkoholipolitiikka jotain

roolianäiden kolmen jäsenmaan jäsenäänestyksentuloksessa? Juurituohonaikaan mielipidetiedustelut Suomessa olivat liberaaleimmillaan: yli 40 prosenttia kansalaisista oli sitä mieltä, että alkoholipoliittisia rajoituksia tulisi vapauttaa. Löytyisikö tutkimusaineistosta jotain sellaista todistetta, joka osoittaisi liberalisointia suoraan käytetyn jäsenäänestyksen veturina?

Suomen alkoholimonopoli ja EY/EU

Lainsäädännön peruseriaatteen

ETA:n ja EY:n tavoitteena on muodostaa yhteismarkkinat, joilla tavarat, palvelukset, pääomat ja työntekijät voivat liikkua vapaasti. Jotta näihin tavoitteisiin voitaisiin päästä, on välttämätöntä, että yhteisiä sääntöjä (ns. *acquis communautaire*) todella noudatetaan kaikissa jäsenmaissa ja että niitä tulkitaan yhdenmukaisesti. EY:ssä yhteistyö perustuu velvoitteiden noudattamiseen vapaaehtoisesti. Rooman sopimuksessa (5. artikla) edellytetään, että jäsenmaat täyttivät sopimuksesta seuraavat velvoitteensa eivätkä toisaalta toimillaan haittaa yhteisten tavoitteiden toteuttamista.

Tämän ongelman lievittämiseksi EY:n oikeustuomioistuimien on oikeuskäytännössään kehittänyt kaksi EY-oikeuden perusdoktriinia:

- * yhteisön lainsäädännön ensisijaisuus kansalliseen lainsäädäntöön nähden
- * yhteisen lainsäädännön välitön vaikutus, jolla tarkoitetaan sitä, että yksityisen kansalainen voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa yhteisön lainsäädäntöön.

Konfliktitilanteissa yhteisön lainsäädäntö menee aina kansallisen lainsäädännön edelle. Juuri tämä oli uusi piirre Suomen (ja muiden Pohjoismaiden) oikeusjärjestelmässä. ”Osallistuminen Euroopan integraatioon johtaa siihen, että kansallisen lainsäädännön sallittavuus täytyy testata EY- ja ETA-oikeuden näkökulmasta. Ristiriidat tulevat poistettaviksi eli Suomen lainsäädäntöä tulee muuttaa tai sopeuttaa EY- ja ETA-järjestelmän vaatimusten mukaiseksi”. (Savia 1993b, 467–468.)

Olennaisin kysymys päätöksenteon kannalta oli se, voitiinko monopolioikeuksia enää missään muodossaan säilyttää EY-jäsenenä. Ja jos voitiin, niin mikä oli se sopeuttamisen taso, jota alkoholijärjestelmiltä ensin ETA:ssa ja sitten EY:ssä edellytettiin?

Pohjoismaat hyväksyivät ETA-sopimuksessa jo artikkelit 11, 12, 13 ja 16, ja ne olivat yhteneväiset EY:n perustamissopimuksen, Rooman sopimuksen, artiklojen 30, 34, 36 ja 37 kanssa. Tämä Savia mukaan merkitsi sitä, että alkoholipolitiikkamme tavoitteet sinänsä eivät olleet ristiriidassa EY- tai ETA-järjestelmän kanssa. Sen sijaan alkoholipolitiikan keinot eivät saaneet rajoittaa EY:n perustamissopimuksen

eli Rooman sopimuksen määräyksiä, kuten tavaroiden vapaata liikkuvuutta (artiklat 30 ja 31) tai vapaata kilpailua (artiklat 85–94). Alkoholikysymyksen kannalta mielenkiintoinen poikkeussääntö oli olemassa: paitsi jos se on välttämätöntä ja jos se on lievin mahdollinen keino esimerkiksi terveyden suojelemiseksi. (Savia 1993b, 468–469; Holder et al. 1998, 31–32.)

Alkoholimonopolijärjestelmä muodostui aikana, jolloin kaupallinen protektionismi oli Euroopan valtioissa yleistä. Pohjoismaiset alkoholimonopolit poikkesivat muista valtiollisista monopoleista (mm. Ranskan ja Italian tupakkamonopolit) siinä, että niiden taustalla ei ollut pelkästään kaupallisia ja verotuksellisia intressejä, vaan niitä oli alettu perustella ensisijaisesti kansanterveydellisin perustein. Tämä sittemmin vei alkoholin vähittäismyyntiä koskevan monopolin oikeuteen. Siitä tuli ETA/EY:ssä ennakkotapaus, jossa jouduttiin etsimään tasapaino toisaalta vapaan kaupan ja kilpailun ja toisaalta kansallisen sosiaali- ja terveyspolitiikan harjoittamisen välillä.

Kansanterveysargumentti

EY:n Maastrichtin sopimukseen 1993 sisällytettiin artikla 129, jossa ensimmäistä kertaapainotettiin kansanterveyden edistämisen tärkeyttä jäsenvaltioissa. Sen perusteella jäsenmaalla oli oikeus varmistaa kansalaisilleen korkeampi suojan taso, kunhan se tapahtui yhteisön sääntöjen puitteissa. Tässä on mielestäni yksi olenainen seikka, miksi Suomen ei olisi lainkaan tarvinnut perustella monopoliaan tai muuta rajoittavaa alkoholipolitiikkaansa ”viinapää” -argumentilla. ”Suomen ei tarvitse osoittaa, että alkoholi olisi jotenkin vaarallisempaa suomalaisille kuin muille eurooppalaisille. Pohjimmiltaan ei ole kyse siitä, onko suomalaisilla esim. muita huonompi viinapää, vaan siitä, minkälaisen suojan tason valtio tahtoo taata kansalaisilleen” (Savia 1993b, 469). Alkoholipolitiikka vertautui näin ennemminkin vakuutusturvaan kuin biopolitiikan erityistunnuslukuihin. Vaikka kyseinen artikla sittemmin osoittautui varsinkin alkoholipolitiikan suhteen heikoksi artiklaksi (haast. 5), ilmaistiin siinä periaate, jolla terveysaspektia EY:ssä voidaan tulkita. Yhtään vahvemmaksi ei ole osoittautunut Amsterdamin kokouksessa uusittu artikla 152, jota on pidetty monin tavoin epäselvänä (mm. Saari 2003, 119).

Joensimmäiset kansainvälistä Eurooppa-oikeuttatun eväatutkimukset ja lausunnat (Savia 1993a & b; Kari Joutsamon lausunto 31.10.1991) enteilivät Oy Alko Ab:n tuonti-, vienti- ja tukkumyyntimonopoliin purkamista; niiden yksinoikeuksien säilyttäminen ei ollut perusteltavissa terveyden suojaan vedoten. Kun Robin Room (1993a & b) perusteli saman argumentin yhteiskuntatieteilijän näkökulmasta, perusteleoikeustieteilijä Saviasen omalla tavallaan: ei voida perustellusti väittää, että alkoholijuomien tuonti, vienti ja tukkumyynti vaarantaisivat terveyttä enemmän, jos näihin toimiin osallistuisi jokin muu kuin monopoliyhtiö. Toisek-

si: ei ollut kiistatonta, voitaisiinko 36. artiklan poikkeusmahdollisuutta mm. terveyden suojaksi lainkaan soveltaa 37. artiklan mukaisiin kaupallisiin monopoleihin, sillä Rooman sopimuksen 36. artiklassa todettiin nimenomaisesti, että poikkeus soveltui vain artiklojen 30–34 mukaisiin toimenpiteisiin.

Tuotantomonopoli ei sinänsä ollut Rooman sopimuksen vastainen, mutta se ei voinut olla sellaisen yrityksen hallussa, jolle oli myönnetty yksinoikeus sekä tuotantoon että vähittäismyyntiin, koska tällöin voitiin olettaa yrityksen suosivan kotimaisia tuotteita ulkomaisten kustannuksella. ”Tuotanto- ja jakelumonopolit on syytä vähintäänkin erottaa toisistaan diskriminointi- ja protektionismiepäilysten välttämiseksi” (Savia 1993b, 470). Tässä oli toinen argumentti, jonka tulkintaerimielisyydet vaikuttivat Suomen Alkon lopulliseen kohtaloon. Miten tulkita ”erot-taminen”, mitä sillä sopimuslainsäädännössä tarkoitetaan?

Vähittäismyyntin monopolisointi

Se, miten EY- ja ETA-säännöt vaikuttivat vähittäismyyntimonopoliin, ei ole yksiselitteinen asia. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella Savia (1993b, 470) päätteli, että ”pelkkäsopeuttaminen saattaa riittää, kunhan tietyt edellytykset pystytään täyttämään”. Vähittäismyyntimonopoli tulisi muuttaa pelkäksi ”jakelumonopoliksi”, jolla ei ollut intressiä eikä mahdollisuuksia vaikuttaa jäsenmaiden väliseen kauppaan esimerkiksi suosimalla kotimaisia tuotteita. EY-tuomioistuinenoikeuskäytännöstä poimittujen tapausten valossavähittäismyyntimonopolilla oli Savian mukaan seuraavia vaihtoehtoja:

- a) se ei saa loukata tavaroiden vapaata liikkuvuutta (30. artikla)
- b) vähittäismyyntimonopoliloukkaa 30:tä artiklaa, mutta se on oikeutettu terveyden suojaamisen perusteella (36. artikla)
- c) vähittäismyyntimonopoli loukkaa 30:tä artiklaa, eikä se ole oikeutettu, sillä toimenpide joko ei ole välttämätön tavoitteensa saavuttamiseksi tai tavoite voidaan saavuttaa kauppaa vähemmän rajoittavin toimenpitein (suhteellisuusperiaate) tai toimenpide johtaa mielivaltaiseen diskriminointiin tai muodostaa naamioidun kaupan esteen.

Jäsenmaalla on näyttövelvollisuus siitä, että toimenpide on oikeutettu ja että suhteellisuusperiaate täyttyy. Ongelmaksi Savian mukaan saattoi nousta kysymys siitä, voitaisiinko alkoholin saatavuuden rajoittaminen hoitaa toimenpitein, jotka rajoittaisivat kauppaa vähemmän kuin vähittäismyyntimonopoli. Tällöin ajateltavissa olevia keinoja olisivat lisensointi tai nykyisten myymälöiden siirtäminen yksityisten liikkeenharjoittajien hoidettaviksi (mt., 472).

Muu keskitetty monopolivalta

Reunaehtoihin kuului myös hallinto- ja valvontavallan siirtäminen pois samoilla markkinoilla toimivalta monopoliyritykseltä. Tähän johtopäätökseen Savia oli tullut EY-tuomioistuimen Belgiantelemonopolia koskevan tapauksen perusteella, jolloin oikeusistuin päätti, ettei telemonopolilla ollut oikeutta valvoa myös kilpailijoiden markkinoille tuomia laitteita Rooman sopimuksen 30. artiklan perusteella.

Alko itse oli jo 1980-luvulla perillä oman sisäisen organisaationsa hankaluudesta. Alko oli Heikki Kosken mukaan (haast. 3) jo 1980-luvulta saakka tunnettua alkoholihallinnon ja valvontatoimen siirtämistä pois Alkosta ensin sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Kari Puron, sitten Heikki S. von Hertzenin kanssa. Juuri tämä oli yksi syy Kosken arvioon siitä, miten "Oy Alko Ab oli sinänsä 'terve ilmiö' suomalaisessa yhteiskunnassa, mutta siinä oli joitain epäterveitä piirteitä".

Hinta- ja veropolitiikka on alue, jolla EY ja myöhemmin EU on onnistunut parhaiten horjuttamaan Pohjoismaiden monopolistisia käytäntöjä. Jo Savia arvioi vuonna 1993 EY:llä olleen asiaan epäsuoraa vaikutusta, koska maa voitiin EY-jäsenenä pakottaakäytännössä sopeuttamaan hintatasoan, mikäli EY-neuvotteluissa ei siihen saada (tai edes haeta, kirjoittajan huom.) tältä osin poikkeuksia. Tämä kohta jälkikäteen osoittautui kansallisten monopolien suhteen kaikkein "drastisimmaksi". Esa Österberg kysyi jo vuonna 1994, onko Tanskan tie meidänkin tiemme, viitatensielä josillähetkellä ajankohtaiseen alkoholijuomien rajakauppaongelmaan. Saksan alhaisempi hintataso verrattuna Tanskaan oli jo tuolloin nähtävissä runsaana rajakaupankäyntinä Tanskan puolelta. Tanskalla oli vain korkeaampi verotus, ei monopolia.

Kun Virosta tuli EU:n jäsen, siitä tuli samalla EU:n tärkein ase alkoholin vähittäiskaupan vapauttamiseksi myös Pohjoismaissa.

Savian tulkinta vuonna 1993 viittaisi siihen, että veropolitiikasta olisi ollut mahdollista hakea poikkeusta jo poliittisella tasolla, jäsenyysneuvotteluissa? Viron EU-jäsenyys ei tuolloin vielä ollut asialistalla, joten Suomen (ja Ruotsin) tarve poikkeuslainsäädäntöön ei ollut sinänsä ajankohtainen. EU on sittemmin käyttänyt täysiyksityisen matkustustuonnin kautta tapahtuvaavälillistä vaikutusvaltaansa maksimaalisesti hyväkseen. Vuosi 2004 oli jo esimakua siitä, mitä "viaton" tuliaisviinojen tuontimäärien vapautuminen voi saada aikaan koko rajoittavalle alkoholipolitiikalle. Suomi joutui laskemaan historialliset 40 prosenttia väkevien alkoholijuomiensa veroja pysyttääkseen ostajansa kotimaassa ja Ruotsi seurannee perässä.

Mainontakieltoja ja -rajoituksia pidetään sinänsä Rooman sopimusta loukkaavina, mutta ne voitiin oikeuttaa terveyden suojan perusteella (36. artikla). Mainonnan täysikiellon jo Savia uumoili aiheuttavan ongelmia. Aavistelu osui oikeaan: Ruotsi on vastikään (2004) joutunut avaamaan mainonnan kaikille alle 15-tila-

vuusprosenttisille juomille (Gabriel Romanus, suullinen tieto 2004) ja Ranskan vain tuotemainonnan salliva mainoslaki on tätä kirjoitettaessa (joulukuu 2004) vastatuulella. Myös Suomen mainonnan kieltäminen ennen vuoden 1994 lakia ja erityisesti kiellon kiertäminen ykkösoluen kautta olisi voitu tulkita kotimaisen tuotannon suosimiseksi. EU edellytti, että tuojille ja tuottajille tuli antaa mahdollisuus vaikuttaa tuotteidensa markkinointiin, siis myös niiden mainontaan.

Näitä argumentteja elinkeinotoiminnasta näyttävästi esiin, kun Suomeen suunniteltiin uutta alkoholilakia 1994. Etenkään panimoteollisuus ei voinut niellä sitä, että ykkösoluen mainonta olisi kokonaan loppunut, sillä sitä kautta olisi loppunut myös mahdollisuus mainostaa vahvempia oluita. Panimoteollisuus ei silloin vielä tiennyt eduskunnan avaavan koko alkoholilain mainospykälän.

Savian mukaan ETA- tai EY-lainsäädännöllä ei ollut mitään monopolin harjoittamaa alkoholipoliittista tiedotusta, tutkimusta tai valistusta vastaan. Ne eivät olleet ristiriidassa järjestelmän kanssa. Tähän perustui myös se, että Heikki Koski (haast. 3) ei ollut valmis missään vaiheessa luopumaan näistä toiminnoista. Ne hänen mukaansa vain lisäisivät vähittäismyyntimonopolin sosiaali- ja terveystaloudellista uskottavuutta. Kiista Alkon ja ministeriön välillä koski hänen mukaansa lähinnä näiden toimintojen rahoitusta. Ilkka Suomisen johtama Alko-Yhtiöt oli sitten asia erikseen; silloisen konsernin strategiaan tällaiset toiminnot eivät lainkaan sopineet (ks. Luvut 7 ja 8).

Alkoholiliikkeiden aukioloaikojen rajoittaminen tai ikärajat olivat Savian tulokinnan mukaan myös EY-jäsenmaalle täysin sallittuja. (Savia 1993b, 472.)

Monopolin puolustajien näkökulma

Elena Savian tutkimus (1993a) oli Alkon tilaustyö, eli siihen oli jo sisään kirjoitetun monopolipuolustusargumentaation näkökulmaitse tilaajan muodossa. Alkon reaktio tilaamaansa tutkimukseen ilmenee mm. johtaja Bertil Roslinin artikkelista (1993a). Hänen mukaansa Alko valmistautuu integraatioon ”huolellisen miehen tavoin”. Roslin heitti pallon muulle elinkeinolle: olivatko kaikki muut osapuolet (viini- ja likööritehtaat, panimot, päivittäistavarakauppa, hotelli- ja ravintola-ala jne.), jotka saivat osansa integraation tuomasta kilpailusta, valmistautuneet yhtä huolellisesti?

Roslinin mukaan Savian tulokset olivat jäsenyysneuvotteluja silmällä pitäen ”rohkaisevat”. Ne antoivat tukea juuri niille neuvottelutavoitteille, joita Suomi oli enemmän tai vähemmän virallisesti esittänyt. Näistä keskeisimpiä olivat alkoholijärjestelmän perustuminen sosiaali- ja terveystaloudellisiin näkökohtiin, vaatimus vähittäismyyntimonopolinsäilyttämisestä ja matkustajamääräysten säilyttäminen alkoholin tuontimäärien pitäminen tiukasti rajattuina. Roslin viittasi myös siihen, miten Oy Alko Ab oli monella tapaa uudelleenorganisoinnin kohteena yhtenä sopeuttamistoimista.

Jussi Simpura (1993) arvioi Savian tulosten olleen huolellisesti ja puolueettomasti perusteltuja, siitä huolimatta (tai juuri siksi?), että se oli yhden osapuolen eli Alkon tilaustyö. Simpuralta oli huomauttamista vain tulosten esitystapaan (mt., 474): "Monopolin kaatajalle tutkimus ei anna niin selviä toimintaohjeita kuin monopolin puoltajalle." Simpura tulkitsi EY:n oikeuskäytäntöä omien sanojensa mukaan "maallikkonäkökulmasta": se tarjosi erilaisten asioiden kaatajille aktiivisen roolin kanteiden nostajina ja perusteettomista rajoituksesta valittajina, mutta puoltajille passiivisen osan, josta vielä seurasi todistustaakan lankeaminen nimenomaan heille. Puoltajien kun oli osoitettava, että kulloinkin kiistanalaisena oleva väitetty kaupan rajoitus oli jotakin muuta yleistä etua ajatellen välttämätön ja samalla tämän edun saavuttamiseksi tarjolla olevista menettelyistä se, joka vähiten tuottaisi haittaa kaupan vapaudelle.

Simpura rakensi tuloksista alkoholimonopolille puolustustaktiikkaa (mt., 476): "Jos Suomen nykyistä alkoholijärjestelmää haluaa puolustaa EY:n oikeuskäytännössä, tehtäväksi jää osoittaa, että se on tarjolla olevista vaihtoehdoista paras alkoholihaittojen torjumiskeino ja samalla niistä kauppaa vähiten rajoittava. Tämä tehtävä ei ole helppo."

Monopolin puolustustaktiikan kehittämistä vaikeutti vielä se EY-käytännölle ominainen piirre, jonka mukaan yksittäisen kansalaisen tai erityisesti kaupankäynnissä mukana olevan omassa asiassa nostama kanne voi johtaa ennakkotapaukseen, jonka nojalla suuriakin järjestelmiä voidaan järkyttää. Tällä hetkellä EY-käytäntö oli voimakkaasti sitoutunut kaupan esteiden torjumiseen ja sen rinnalla esimerkiksi kansanterveyteen tai sosiaalisten ongelmien ehkäisyyn liittyvät argumentit olivat mitättömän heikkoja.

Savian tutkimus osoitti, ettei EY-käytäntö suinkaan edennyt suoraviivaisesti kirjoitettuja säännöksiä noudatellen. Simpura piti jokseenkin epävarmana, kääntyisivätkö tulkinnat alkoholijärjestelmään liittyvissä kiistoissa välttämättä juuri kansanterveysnäkökulmaa mukailevaan suuntaan.

Simpura piti tutkimusta "opettavaisena teoksena juristeille siitä, miten monipolvisesti EY:n sisäinen lainkäyttö etenee". Yhteiskuntapoliitikko löysi siitä paljon viitteitä sille, miten vallankäyttö EY:ssä rakentui. Se osoitti, miten "juridiikka ja politiikka kietoutuvat tiukasti yhteen EY-järjestelmässä". Savian tutkimus ei ollut vain akateeminen opinnäyte, vaan se oli myös kertomus "elämästä EY-Euroopassa". Alkoholitutkijan reviiirinmenetyksen haikeutta oli havaittavissa Simpuran loppupäätelmästä, jonka mukaan "tässä Euroopassa on vain kahdenlaisia hyviä ja tärkeitä ihmisiä: kauppiaita ja juristeja". Simpura osoittautui lopulta varsin eurosoikeutiseksi (mt., 477): "Me muut joudumme vain sivusta seuraamaan, minkälaisen muodon saa yhdentyvä Eurooppa, tuo uudelleen henkiin herätetty saksalais-roomalainen dinosaurus."

EU-jäsenyyshanke kriisinä?

Suomen päätös hakea EU-jäsenyyttä ei tapahtunut minkään pitkäjänteisen suunnitelman tuloksena. Siihen vaikuttivat olennaisesti kaksi käännekohtaa, joita voidaan hyvin katsoa kriisinäkökulmasta. Ensimmäinen käännekohta oli loka–marraskuuntaitteessa 1990, kun Ruotsi ilmoitti aikomuksestaan hakea EU:n jäsenyyttä. Toinen oli talvella 1991–1992 syntynyt käsitys siitä, että Suomen on lähetettävä hakemuksensa Brysseliin nopeasti, mikäli se aikoi liittyä unioniin samaan aikaan Ruotsin kanssa.

Miksi Suomi ei vielä loka–marraskuun taitteessa 1990 Ruotsin EY-jäsenyyden hakemisilmoituksen (ns. Ruotsin imperatiivi) arvioinut uudelleen integraatiopolitiikkaansa, ja miksi kuitenkin päädyttiin jäsenhakemuksen jättämiseen EU:lle vuoden 1992 maaliskuussa? Voisiko vastaus löytyä Kalevi Sorsalta:

”Politiikassa ei koskaan pidä sanoa ‘ei koskaan’. Kannattaa rauhassa neuvotella ETA valmiiksi ja katsoa sitten, miten se toimii. Kannattaa seurata, millaiseksi Eurooppa muodostuu, ja mitä mahdollisuuksia ja tarpeita se tuo. Ja sen jälkeen seuraavaan kysymyksen vastataan vastasitten kuntiedetään nämä asiat.” (Sorsa 1991, 7.12.1990 päivätty esipuhe.)

Päätöksentekijät eivät vuonna 1990 kokeneet aikapaineita eivätkä nähneet merkittäviä uhkia tulevaisuudelle. Tilanteen epävarmuus ei kehottanut tulkitsemaan uudelleen integraatorajoituksia, puolueettomuutta eikä idänsuhteita, eikä Ruotsin seuraamista katsottu tarpeelliseksi. Loppuvuodesta 1991 lähtien tärkeiden arvojen koettiin jo olevan välillisesti uhattuina ja Suomi purki integraatorajoitteitaan. Ennen kaikkea aikapula oli tuntuva, koska EU:n laajentumisen aikataulu alkoi hahmottua ja Ruotsin ja Itävallan jäsenyysneuvottelut tulivat näköpiiriin. (Lintonen 2003b, 149.)

Ruotsin EU-jäsenyyttä koskeva ilmoitus lokakuussa 1990 koettiin epämiellyttäväksi yllätykseksi, vaikka sillä ei ollut välittömästi yhteyttä Suomen yhdentymisratkaisuihin. Ruotsin EY-jäsenyys ei ollut kovin ajankohtainen vielä vuoden 1991 alussa, mutta ensimmäisen laajentumiskierroksen käsite sekä Ruotsin ja Itävallan jäsenyysneuvottelujen tulo näköpiiriin lisäsivät aikapainetta.

Niinsyksyllä 1990 kuin vuottamyöhemmin päättäjät noudattivat vaiheittaista pienten askelten politiikkaa. Syksyllä 1990 olivat esillä ETA:n hyödyt, kun taas etäisyys EU-jäsenyyteen oli yhä vanhojen ulkopoliittisten sitoumuksien vuoksi suuri. EU-vaihtoehtoa ei ollut vielä edes lupa tutkia. Suomi pyrki välttämään riskejä. Miksi päättäjien mielestä oli sitten järkevää maaliskuussa 1992 hakea EU:n jäsenyyttä?

Hallituksen sisäisten jännitteiden ja jäsenyyshankkeen nostattamien ristiriitojen vuoksi vuosien 1991–1992 päätöksentekoa hallitsivat konfliktin hallinta ja lievitäminen. Yhdenmukaisuuden paineet olivat edelleen voimakkaita, kun vasta-

hakoisia päättäjiä taivuteltiin määrätietoisesti myönteiseen ratkaisuun. Etenemistä edesauttoivat myös päätöksenteon kohdentaminen ja spesifointi, joihin kuuluivat selvitys, selonteko, reunaehdot, hallitsevan vaihtoehdon nimeäminen ja aikataulu, vastuun siirtäminen päättäjiltä sekä sen jakaminen. (Lintonen 2003b, 152.)

Suomalaiset päättäjät eivät näytäneet olevan kovin valmiita rakentamaan kriisiä. Pikemminkin korostetaan jatkuvuutta. Suomessa ei ole helppo luoda kriisitietoisuutta, sillä puhuminen kriisistä voi merkitä välttämättömyyttä tehdä vaikeita päätöksiä ennenaikaisesti, vaikeita ongelmia ja niitä koskevia vakavia kiistoja sekä valtasuhteiden muutoksia. Kriisi terminä voi suomalaisessa päätöksenteon kulttuurissa olla melko vieras, vaikka useat 1990-luvun haastatellut päättäjät pystyivät tunnistamaan käsitteen kolme ulottuvuutta: arvot uhattuna, aikapaine ja epävarmuus. (Lintonen 2003b, 184–188.)

Eli tulkiten toisin päin: kun suomalainen päättäjä sitten myöntää kriisin olevan kyseessä, hätä on jo melkoinen ja ripeät toimet enemmän kuin tarpeen?

II Jäsenyysneuvottelut ja alkoholikysymys

Ulkoministeriö johtaa neuvotteluja

Suomen integraationeuvottelujapoliittisella tasolla johti ulkomaankauppaministeri Pertti Salolainen yhdessä hallituksen ja eduskunnan kanssa. Virkamiestasolana niitä johtivat ulkoministeriön jäsen EY-kysymyksiä valmistelevat jaostot. Jaostoja oli kolme: maatalouspoliittinen, aluepoliittinen ja alkoholikysymyksiä valmisteleva. Alkoholiasiat olivat siis valtakunnan politiikan kärkipäässä?

Alkoholijaoston kokoonpano oli varsin elinkeinovaltainen: sosiaali- ja terveysministeriö edusti siinä ainoana alkoholipolitiikan kansanterveydellistä näkökulmaa. STM:n lisäksi siihen kuuluivat kauppa- ja teollisuusministeriön ja valtiovarainministeriön edustajat sekä elinkeinoelämää edustavat päätoimijatahot (Panimoliitto, Elintarviketeollisuusliiton viini- ja likööriteollisuusjaosto, Hotelli- ja ravintola-alan liitot). Puheenjohtajana oli UM:n kauppaosaston osastopäällikkö Antti Satuli.

Vastaavasti Euroopanyhteisöstä neuvottelukumppaneina olivat laajentumisesta sekä kilpailu- ja kauppapolitiikasta vastaavat direktoraatit. Suomen osalta Brysselissä toimivat EY-suurlähetystö ja sen silloinen suurlähettiläs Erkki Liikainen.

Kertynyt asiakirja-aineisto osoitti, että EY-neuvottelujen valmistelujaoksen varsinainen kädenvääntö oli tapahtunut maatalouspolitiikan ja aluepolitiikan alueella. Näistä näytti kertyneen useita mapillisia kokouspapereita kun taas alkoholijaoston kertymä on varsin niukka (kolme erillistä mappia: Alkoholikysymyk-

set 1992–1993). Alkoholipolitiikka oli selvästi sivuroolissa: jaosto käsitteli suhteessa näihin kahteen muuhun erityiskysymykseen alkoholikauppaa ja nimenomaan alkoholimonopoliensopeuttamista EY:hyn vain kaikkiaan kahdessatoistakokouksessa, jotka ajoittuivat vuosille 1992–1993. Kokouspöytäkirjoista kävi ilmi, että ensi alkuun kohteliaasti viitattiin asian ”omistajaministeriöön”, jonka kanta siihen, millainen monopoli Suomessa säilytetään, tultaisiin muotoilemaan sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa alkoholilakityöryhmässä.

Jaosto näytti käsitelleen alkoholikysymystä vailla suurempia jännitteitä: sosiaali- ja terveysministeriön edustaja ei yksin ilmeisesti ehtinyt (eikä tohtinut?) asettaa jaoston valitsemia painotuksia ja purkamisaikatauluja kyseenalaisiksi.

Kun jaostossa sitten alettiin muovata niitä tavoitteita, jotka asetettaisiin alkoholikysymyksessä neuvottelupöytään, asiakirjojen mukaan näyttäisi siltä, että varsinkin loppua kohti jaosto suorastaan saneli ne. Toisaalta jaoston puheenjohtaja Antti Satuli oli jo 1989 (ks. Luku 2) esittänyt, miten kilpailulainsäädäntö todennäköisesti suhtautuu monopolioikeuksien olemassaoloon, eli vain vähittäismyyntimonopolia kannattaa edes tarjota siksi poikkeukseksi, jolla suojataan kansalaisten terveyttä.

Jaoston toimivaltuudet vahvistuivat sitä mukaa, kuin kävi ilmi, miten EY alkoi reagoida Pohjoismaiden jäsenyyteen, erityisesti niiden monopoleihin. Ruotsin EY-jäsenyyttä koskevaan lausuntoon kiinnitettiin elokuussa 1992 erityistä huomiota. Varsinkin lausunnon siihen kohtaan, jossa ”komissio suhtautuu kriittisesti Ruotsin alkoholimonopoliin ja pitää sen sopeuttamista yhtenä keskeisenä neuvottelukysymyksenä”. Monopolin sopeuttamisen ajankohdaksi jaosto arveli ETA-sopimuksen solmimisen vuoden 1993 alusta. Jo syyskuun 1992 kokouksessa Alkon johtaja Bertil Roslin kertoi Alkon omasta reagoinnista eli sen uudesta organisaatiomuutoksesta, jossa monopolin eri osat oli yhtiötetty omiksi yhtiöikseen osaksi konsernia. Ennakoitiin, että Suomea koskeva EY-lausunto voisi tulla 21.10.1992. Suomen prioriteetinapidettiin ”omaehtoistasopeuttamista” ja tavoitteena ”mahdollisuutta säilyttää vähittäismyyntimonopoli”. Jaostopidätti itsellään päätösvallan: pidettiin tarpeellisenä ottaa huomioon STM:n ja kauppapoliittisten viranomaisten korkean tason keskustelujen johtopäätökset yhteis-pohjoismaisen strategian mahdollisuuksista” (kursivointi kirjoittajan).

Suomen lausunnon yksityiskohtaisuus yllätti myös UM:n alkoholikysymyksiä valmistelleen jaoston, joka käsitteli sitä kokouksessaan 27.11.1992. Ilkka Suojasalmi sosiaali- ja terveysministeriöstä esitteli 8.2.1993 jaostolle muistion, joka käsittelee EY:n sekundaarilainsäädäntöä sekä alkoholikysymysten osalta asetettavia tavoitteita. ”Sopeuttamiskysymykset tulee sosiaali- ja terveysministeriön mielestä ottaa esille ETA-valmisteluista huolimatta jäsenyyteen liittyvinä neuvottelukysymyksinä”.

Jaosto tulkitsi, ettei Ruotsin komissiolle jättämässä ns. positiopaperissa esittämä kanta pitää monopoleistaan kiinni lukuun ottamatta vahvan oluen tukku-

myyntiä mennyt EY:ssa läpi. Suomen strategiaksi ehdotettiin avointa strategiaa, jossa alusta saakka keskityttäisiin pitämään kiinni vähittäismyyntimonopolista. Stakesin valmisteleva tutkimus "EY ja Suomen alkoholipoliittinen järjestelmä" (ks. tarkemmin Luku 4) kuitattiin "ilmoitusasiana".

Kokouksessa 17.6.1993 käsiteltiin EY-ministeriryhmän kannanottoa, jonka mukaan "alkoholimonopolin tuontia ja vientiä koskevilta osilta voidaan neuvotteluissa liikkua, samoin tukkumyynnin osalta esittämättä kuitenkaan tarkempaa purkamisaikataulua". Toimi Kankaanniemen kanta tiedettiin tätä vastustavaksi. Samaan kokoukseen oli vielä erikseen varmistettu valtiovarainministeriöstä (!), ettei "purkaminen vaikuta verokertymään". Pohjoismaiden pääministerit olivat sopineet Tukholmassa, etteivät maat jätä kantaansa EY:lle ennen heinäkuussa 1993 pidettävää kokousta.

Ruotsin ratkaisu alkoi aueta: jaostolle oli kokoukseen 1.12.1993 tuotu luottamuksellista tietoa, että "Ruotsin neuvottelut tulevat lähiaikoina etenemään" (Henrik Räihän muistio 17.11.93). Keskusteltiin myös komission odotettavissa olevasta vastauksesta Ruotsin positiopaperiin. Saatujen "viestien" mukaan komissio suostuisi olemaan puuttumatta vähittäismyyntimonopolin toimintaan, mikäli se toimii syrjimättömällä tavalla. Komissio edellyttäisi kuitenkin alkoholimonopolin muiden osien purkua.

Jaosto päivitti 7.1.1994 omat Ruotsia ja Suomea koskevat neuvottelujen etenemiseen liittyvät tietonsa. Muutama päivää myöhemmin pidetyssä kokouksessa (10.1.94) voitiin jo todeta, että 21.12.1993 oli saatu aikaan ratkaisu vähittäismyyntimonopolia koskevaan kysymykseen. Asiaa koskeva kirjeenvaihto oli saatettu jaoston jäsenten tietoon.

Norja jää yksin

Vuoteen 1992 mennessä ETA-sopimus oli ratifioitu Norjan, Ruotsin ja Suomen parlamenteissa. Alkoholimonopoliin kohtalo oli vielä auki. EY-komissio tarjosi seuraavaksi etenemistieksi kirjeenvaihtoa komission ja kyseisen maan välillä, jotta maiden väliset näkemyserot voitaisiin sovittaa. Norja kieltäytyi kirjeenvaihdosta komission kanssa. Sen mielestä alkoholiasioita ei voinut sekoittaa EY-jäsenyysneuvotteluihin, vaan ne kulkivat toistaiseksi ETA-sopimuksen alla. Norjan parlamentille, Stortingetille, alkoholikysymys oli sensitiivinen asia eikä noin vain kirjeenvaihdolla kuitattavissa. Norjassa alkoholikysymys liitettiin jopa maan mahdollisuuteen ylittää harjoittamattensaistä politiikkaa EU:n jäsenyydessä. Gallupkyselyssä 1993 yli 70 prosenttia norjalaisista ei ollut valmis luopumaan kansallisesta monopolistaan. Suomen ja Ruotsin eduskunnat hyväksyivät kutsun ja alkoivat käydä komission kanssa kirjeenvaihtoa, jonka yksityiskohtainen kulku Suomen osalta on kuvattu tämän luvun lopussa. (Mm. Holder et al. 1998, 33–34.)

Norja oli nyt jätetty yksin taistelemaan oman alkoholimonopolinsa puolesta ETA-jäsenyyden alaisuudessa. Tähän oli johtanut monta syytä: Norja oli alusta saakka ollut kaikkein vastahankaisin liittymään EY:n jäseneksi, sen talous oli erittäin hyvässä kunnossa ja sille alkoholiasiat tuntuivat olevan uskontoakin tärkeämpiä. Suomen ja Ruotsinkin talouspoliittinen tilanne oli heikko, ja ne kuvittelivatsaavansa jäsenyydestä taloudelleenvetoapua. Norjan hyvä taloudellinen tilanne ei vaatinut enää suurempaa sitoutumista yhteismarkkinoihin, ETA-sopimus riitti. Myös ulkopoliittisesti maat erosivat toisistaan: Norja oli jo Naton jäsenenä itsestään selvä osalänsiliittoutumaa. Suomen äänestyskäyttäytymisessä painoivat muita maita enemmän ulkopoliittiset syyt. (mt., 35.)

Kun EU-komissio lisäsi päätökseen neuvottelunsa Suomen ja Ruotsin kanssa koskien mm. alkoholimonopolia, vaikutukset ulottuivat myös Norjaan. Komissio informoi Norjaa neuvottelun tuloksista välittömästi, mikä puolestaan laukaisi kirjeenvaihdon Norjan ja Eftan valvontaelimen ESA:n (European Surveillance Authority) välillä. ESA lähetti Norjalle "the letter of reasoned opinion" ja uhkasi viedä alkoholiasiat Eftan oikeusistuimeen. Norja taipui: se lupasi sopeuttaa monopolijärjestelmänsä Ruotsin ja Suomen tavoin. (Mt., 36.)

Suomi–Ruotsi-maaottelu alkaa

EY-jäsenyysneuvottelut alkoivat helmikuun alussa 1993 Ruotsin ja Suomen puheenvuoroin. Ruotsin puheenvuorossa ministeri Ulf Dinkespiel totesi, että Ruotsi oli jo ETA-sopimuksessa hyväksynyt kauppamonopolia koskevat määräykset kun se oli tehnyt selväksi, että Ruotsin alkoholimonopoli perustuu tärkeisiin terveys- ja sosiaalipoliittisiin perusteisiin. Nämä järjestelyt muodostivat strategisen osan siitä laajaa politiikkaa, joka tähtäsi alkoholin kokonaiskulutuksen ja sitä kautta haittojen vähenemiseen. Alkoholimonopoli ei tietystikään saanut diskriminoida tai vääristää kilpailua eli olla ristiriidassa Rooman sopimuksen määräysten kanssa (Koski 1994a).

Suomen ulkomaankauppaministeri Pertti Salolainen ei maininnut sanallakaan alkoholiasioita. Tämä oli melkoinen yllätys Suomen alkoholimonopolialle oleville tahoille. Koski kertoi neuvottelleensa asiasta Salolaisen kanssa 4.2.1993. Salolainen "oli ilmoittanut yhtyvänsä Alkon neuvottelutavoitemuistiossa esitettyihin näkemyksiin ja totesi, ettei hänen puheenvuoronsa Brysselissä merkinnyt eroa Ruotsin puheenvuoroonsiinäsuhteessa, etteivätkö alkoholikysymykset tulisi maa-kohtaisissa neuvotteluissa esille samalla painolla". Edelleen Salolainen oli todennut ministeri Dinkespielin neuvottelijoinen olleen sitä mieltä, ettei – toisin kuin Ruotsin kantana julkisuudessa oli mainittu – ulkomaankauppaan liittyviä monopolin osa-alueita voitaisi säilyttää.

Koski (1994a) kertoi 1.2.1993 todenneensa, että pohjoismaisen linjan on katsottu merkitsevän sitä, ettei myöskään ulkomaankauppaan liittyviä osa-alueita purettaisi, vaikka ETA-sopimuksen juridinen tulkinta tätä edellyttäisikin. Tosin Ruotsinkanta oli muuttumassa: Tukholmassa alkoholiyhtiöiden Systembolagetin ja Vin & Spritin välillä oli päästy yhteisymmärrykseen siitä, ettei tuonti- ja vientimonopolin säilyttämisestä enää puhuttaisi, sen sijaan haluttaisiin säilyttää ”distributions- och försäljningsmonopol”.

Kun kävin läpi Suomen EY-neuvottelijoiden käymää kirjeenvaihtoa toisaalta Suomessajatoisaaltakomission virkamiestensuuntaan, alkoholiasiat painoutuivat lähes yksinomaan kauppa- ja kilpailupolitiikan näkökulmasta. Se ilmeni jo alkuvaiheessa Bertil Roslinin kommentoimissa 22.6.92 jaoston muistiot:

”Kiitos luonnoksesta. Oheissa kirjalliset kommenttini. Osa niistä on vain tekstin sujuvuutta edistäviä, mutta osa jo selvästi periaatteellisia. Tässä on kuitenkin primääristikysesosiaalisista kansanterveydellisistä syistä suoritusta erityisjärjestelystä. Vastasekundäärisesti sovelletaan yleisiä osakeyhtiöoikeudellisia ja kilpailuoikeudellisia sääntöjä. Tämän pitäisi selvemmin näkyä työryhmämme muistiossa. Sesaadaan aikaansaavan muutamalla lauseen siirrolla. Oheisena konkreettinen ehdotus. Muuten pidän tekstiä hyvänä ja tervejärkisenä.”. (Ulkoministeriön arkisto, kursivointi kirjoittajan.)

EY-lausunnot ja monopoli

Ruotsi sai komissiolta 31.7.1992 EY:ltä alustavan lausunnon. Siinä Ruotsin alkoholimonopoli ja sen sopeuttaminen nostettiin yhdeksi neuvottelujen kynnyskysymykseksi. Alkoholimonopolin sopeuttaminen mainittiin lausunnon johtopäätösosassa yhtenä ongelma-alueena, josta komissio uskoi päästävän tyydyttävään ratkaisuun Ruotsin jäsenyysneuvotteluissa. Komissio oli kuitenkin huolissaan siitä, ettei Ruotsin hallitus ollut ryhtynyt minkäänlaisiin toimiin alkoholimonopolin sopeuttamiseksi valmistellessaan ETA-sopimuksen voimaan saattamista.

EY-komissio vieraili Suomessa syyskuun alussa 1992. Bertil Roslinin kirjoittamassa muistiossa (3.9.1992) todettiin, miten vierailun yhteydessä käytiin ”kiihkoton ja tasapainoinen lounaskeskustelu”. EY ilmoitti luottavansa suomalaisten omiin mukauttamistoimenpiteisiin ja osoitti ”kohtuullista neuvottelualttiutta”. Painetta halutaan kuitenkin ylläpitää, mutta ”monopolin innokkaimmat purkajat löytyvät kotimaasta”. (Koski 1994a.)

Miksi alkoholikysymykset nostettiin esiin heti neuvottelujen alkuvaiheessa? Odottamassa oli molemmissa maissa varsin isoja ja vaativia kysymyksiä sekä maatalous- että aluepolitiikassa. Roslin (haast. 8) arveli sen juontavan juurensa hyvin pitkälle historiaan. Suomella oli Ranskan kanssa erityisen hankalat kauppasuhteet ensimmäisen maailmansodan jälkeen, jolloin meille tuli voimaan kieltolaki.

Ranskan ja Suomen välisissä kauppasuhteissa hankaluutena olivat jo silloin alkoholijuomat, erityisesti niiden tuonti. Suomi joutui tekemään myönnytyksiä ja antamaan yksinoikeuksia Ranskalle. Roslinin mukaan tämä muistettiin vielä. Tähän on viittannut myös Jorma Kallenautio (1979, 209–211).

Sitä, kuinka suuri merkitys tällä historiallisella kokemuksella on ollut monopolikysymyksen nousemiseen yhdeksikolmestaneuvottelualueesta, on vaikea sanoa. On kuitenkin syytä muistaa, miten tärkeää osaa alkoholielinkeino näytteli silloisten 12 jäsenmaan taloudessa.

”Tällaista puolustustaistoa Alko käy ...”

Ulkoministeriön alkoholikysymysten EY-asioita valmisteleva jaosto katsoi 24.8.1992 yksimielisesti, että Suomen alkoholimonopoli tulisi sopeuttaa asteittain ja että sopeuttamiseen on ryhdyttävä ETA-sopimuksen tullessa voimaan. Jaoston kannanotot myötäilivät nyt pitkälle niitä suuntaviivoja, joita KTM oli edellä esittänyt. Alkon viranomaistoimintojen siirto vauhdittuu, sillä jaosto lisäsi vielä kohdan, jonka mukaan Alkon viranomaistyyppiset toiminnot annettaisiin sosiaali- ja terveysministeriölle tai sen alaiselle virastolle. Loppuun oli kirjattu ehdotuksen strateginen tavoite:

”Edellä mainitun ehdotuksen tavoitteena on pyrkiä turvaamaan tulevissa neuvotteluissa mahdollisuus realistisella tavalla puolustaa monopolin eräiden osien asteittaista sopeuttamista jaoikeutta säilyttävää vähittäismyyntimonopoli.”

Jaostokäsitteli myös Heikki Kosken 6.10.1992 päivättyä muistiotä sekä merkitsi tiedoksi Alkoholipolitiikka-lehden päätoimittajan Jorma Hentilän ministeri Salolaiselle lähettämän kirjeen, jossa on Systembolagetin pääjohtajan Gabriel Romanuksen haastattelu. Kirjeen alalaidasta löytyy Salolaisen paljon puhuva kommentti: ”Tällaista puolustustaistoa Alko käy. PS (= Pertti Salolainen)”

Kauppa- ja teollisuusministeriön kauppaosaston edustaja Raimo Luoma oli kommentoinut jo elokuussa 1992 saamaansa Satulin muistiotä alkoholikysymysten sopeuttamista. Muistiosta käy hyvin ilmi se, miten tässä kyseisessä ministeriössä suhtauduttiin alkoholikysymyksiin ja monopolijärjestelmään. Hänen ulkoministeriölle 10.8.92 lähettämässään faksissa on seuraava teksti:

”Tuonti- ja vientimonopolista luovutaan 1.1.1993 lukien. Omaan käyttöön tulevan alkoholin tuontiakaan ei enää rajoiteta, lukuun ottamatta verovapaasti tuotavia alkoholijuomia koskevia rajoituksia. Alkoholiyhtiön valmistusmonopoli mietojen alkoholijuomien ja väkiviinan osalta kumotaan 1.1.1993. Samalla kumotaan näitä koskeva tukkumyyntimonopoli. Muiden

alkoholijuomien osalta hallitustekee periaatepäätöksen valmistus-jatukku-myyntimonopolista luopumisesta viimeistään vuoden 1996 alusta.

Vähittäismyyntimonopolisäilytetään toistaiseksi ja asiaa harkitaan uudestaan ETA-sopimuksen soveltamisesta saatavien kokemusten valossa.

Vuoden 1993 alusta lukien alkoholiyhtiövelvoitetaan monopolialueillaan noudattamaan mahdollisimman syrjimätöntä kohtelua suhteessa ETA-maiden kansalaisiin. Yhtiön on noudatettava myös Cassis de Dijon -periaatetta (...)

Ehdotuksesi perusteluiksi voitaisiin esittää muistiosi keskeiset johtopäätökset siten lisättyinä, että todettaisiin yllä olevan kohtuullisesti puolustettavissa terveyspoliittisin perustein ETA-valvontaviranomaiselle kuinkomission ja EY:n jäsenmaille. Suomalaisen alkoholijärjestelmän tavoitteena on jatkosakin alkoholista aiheutuvien haittojen minimointi. Tästä seuraa se, että nykyinen monopoli on purettava asteittain ja että vähittäismyyntimonopolin poistaminen romuttaisi käytännössä mahdollisuudet vaikuttaa alkoholin jakeluun.

ETA- ja EY-neuvotteluissa puolustettaisiin siis käytännössä kahta seikkaa: alkoholimonopolin eräiden osien asteittaista sopeuttamista ja oikeuttamme vähittäismyyntimonopolin säilyttämiseen. KTM on periaatteessa edelleensitämieltä, että vähittäismyyntimonopolistakin olisi elinkeinopoliittisistä syistä päästävä eroon, ja olen sen vuoksi ehdottanut lausumaa valtioneuvoston mahdollisuudesta antaa vähittäismyyntilupia erityisestä syystä myös muille kuin alkoholiyhtiölle. Mutta tyytyisin tässä vaiheessa siihenkin, ettei tehtäisin menomaista päätöstä vähittäismyyntimonopolin ylläpitämisestä, ellei sitä ole EY:n vuoksi pakko poistaa.” (Raimo Luoman muistio 10.8.1992; kursivointi kirjoittajan.)

Antti Satuli kirjoitti elokuussa 1993, että Suomen sopeuttamiselle ETA-sääntöihin ”alkaa olla kiire”. Lisäksi komission suhtautuminen Ruotsin alkoholijärjestelmään oli hyvin kriittinen. Suomea koskeva lausunto saattaisi olla ”vielä kriittisempi”, koska meillä valmistus- ja myyntimonopoli olivat samalla yhtiöllä. Satuli muistutti sopeuttamisvelvoitteiden tulleen jo ETA-sopimuksen perusteella. Ruotsi oli siirtynyt määräverojärjestelmään, joka vastaa EY-maiden vastaavaa järjestelmää. Alkoholiverotusei sinänsä näytä olleen ongelma, paineet harmonisointiin tulivat tavaroiden vapaan liikkumisen kautta. Alkoholivero oli voitava perustella ”puhtaasti terveyspoliittisin perustein. Komissio osoitti tätä kohtaan ymmärtämystä. Muunlaisia perusteluja ei ole syytä käyttää” (4.8.1993, Antti Satulin muistio).

”Vähempikin riittäisi?”

EY-komissio antoi Suomen jäsenyyshakemusta koskevan lausunnon 4.11.1992. Sen johtopäätösoasassa todetaan, että valtion monopolit esimerkiksi alkoholijuomienosalta ”tulisi sopeuttaa”. Kilpailua koskevassa osassa puolestaan todettiin, että kaupallisten valtion monopolien suhteen ilmeisin ongelma on alkoholimonopoli, jota Suomen hallitus piti oikeutettuna terveystaloudellisin perustein. Samalla viitattiin EY:n tuomioistuimen päätökseen (12.3.1987), jonka mukaan kansanterveyttä suojaten ei voida estää vapaata kauppaa, ”paitsi ellei ole muuta vaihtoehtoa”. Niin ikään komissio tulisi seuraamaan kiinteästi ETA-sopimuksen edellyttämien sopeuttamisten toimeenpanoa sekä tutkimaan huolta aiheuttavaa valtion monopolia. Se tulee seuraamaan alkoholilakityöryhmän työtä tältä pohjalta.

Lausunnon liiteosiossa komissio katsoi, että terveyden suojaamista koskevat tavoitteet, joihin tähdätään alkoholimonopolilla, voitaisiin saavuttaa ”vähemmän kilpailua haittaavin keinoin”. Komissio käytti lausuntoperustelunaan EY:n suhteellisuusperiaatetta. Suomen saama lausunto oli yksityiskohtaisempi ja tiukempi kuin Ruotsin saama. Siihen lienee ollut kaksi syytä: Alkon toiminta-alue oli paljon laajempi ja sisällöltään ristiriitaisempi kuin Vin & Spritin ja Systembolagetin toimialueet yhteensä. Lisäksi Ruotsin vähättelevä suhtautuminen EY:n komission lausuntoon näiltä osin saattoi saada komission tiukentamaan tekstiään Suomen kohdalla (Koski 1994a, 430).

Pohjoismaiden edustajat kokoontuivat joulukuussa 1992 Arlandaanyhteiseen kokoukseen, jossa mm. Suomen puheenvuoroissa kiinnitettiin huomiota siihen, että pohjoismaiset monopolit olivat toiminnoiltaan erilaisia. Mikäli Suomijoutuisi tuomioistuinkäsittelyyn, se merkitsisi neuvotteluvaramenettämistä alkoholipoliittisista kysymyksistä (UM:n muistio 9.12.92). Myös näissä keskusteluissa todettiin komission käsitelleen Suomen lausunnossa monopolia kriittisemmin ja viittaamalla monopolin eri toimintoihin yksityiskohtaisesti, vähittäismyynti mukaan lukien.

Mm. Panimoliitto painosti EY-ministerivaliokuntaa kirjelmällään ETA-sopimuksen solmimisen kynnyksellä joulukuussa (14.12.1992):

”... valmistautuminen kiristyvään kilpailuun edellyttäisi, päinvastoin kuin alkoholilakityöryhmä on esittänyt, että valmistusmonopoli ja siihen liittyvä alkoholiyhtiön säätely purettaisiin aikaisemmin kuin tukkumyyntimonopoli, joka avaa ulkomaisten oluiden vapaan maahantuonnin. Nyt työryhmä ehdottaa tukkumyyntimonopolin purkamista ja jättää valmistusmonopolin purkamisen myöhemmin tapahtuvaksi (...) teollisuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää on, että valmistusmonopolista luovutaan vähintäänkin samassa aikataulussa kuin tukkumyyntimonopolista. Teollisuuden on välittömästi voitava ryhtyä toimimaan uusissa olosuhteissa vastaavalla tavalla.” (Ulkoministeriön arkisto)

Brysselin pitsiä

Suomen, Ruotsin ja Itävallan edustajat matkustivat 18.3.1993 Brysseliin sekundaarisen kilpailulainsäädännön tulkintaerimielisyyksien johdosta tutkintakokoukseen, jossa neuvoteltiin kilpailupolitiikasta suhteessa alkoholimonopoleihin. Puhetta johti Claude Roam EU:n kilpailudirektoraatista. Neuvotteluja oli itse asiassa ehdottanut Ruotsisaadakseenvarmuudentulkinnalleen, jonka mukaan monopolit ovat Rooman sopimuksen mukaisia. Roamin tulkinta oli ollut se, että ”kun keran on jo hyväksytty ETA-sopimuksen 16 artikla (joka on samansisältöinen kuin 37 artikla), miten voidaan silloin enää sanoa, että asiasta on neuvoteltava?” (UM:n muistio/Eriksson 19.3.93, UM:n arkisto.) EU:n kilpailuviraston tulkinta näytti yksiselitteiseltä, että jo ETA-sopimuksessa oli monopolien sopeuttamisen nimissä luvattu poistaa muut kuin vähittäismyyntimonopoli.

Muistiossa todettiin lisäksi:

”Ilmoitin Suomenkin hyväksyvän 37 artiklan sisällön sellaisenaan. Näinhän oli tosiasiallisesti jo tehty ETA-sopimuksessa. Meillä oli samanlaisia ongelmia alkoholimonopolin kanssa kuin Ruotsilla ja Norjalla. Ottamatta kantaa kysymyksen jatkokäsittelyyn pyysin Roamia raportissaan kokouksesta ottamaan huomioon, että 37 artiklan soveltaminen ei ollut meille ongelmatonta.”

Kokouksessa päätettiin kokoontua uudelleen lähiviikkoina ja kutsua mukaan kilpailukysymysten ja sosiaali- ja terveysalan vastuulliset virkamiehet. Suomi lupasi toimia aloitteentekijänä. Teollisuusneuvos Råihän tulkinta tilanteesta oli se, että tuonti-, vienti- ja tukkumyyntimonopolit katsottiin 37. artiklan vastaisiksi. Tuotantomonopolia saisi vielä pitää edellyttäen, että se palvelee yleistä etua eikä ole syrjivä. EY:n tuomioistuin ja komissio olivat myös suvainneet vähittäismyyntimonopolien olemassaolon. Käytännössä tämä tarkoitti Ranskan, Italian ja Espanjan tupakkamonopoleja. (Suomen EY-edustuston muistio 24.3.93).

Huhtikuussa 1993 Satuli kirjoitti Ruotsin ja Norjan suhtautumisesta alkoholimonopolien sopeuttamiseen kolmen maan ulkoministeriöiden kauppapäälliköiden kokouksessa. Sen mukaan Norjan viranomaiset olivat valmiita luopumaan monopolista – sikäli kun kyse oli oluesta ja teolliseen käyttöön tulevasta alkoholista. Muut osat, ”olennaisena osana kokonaisuutta”, jätettäisiin voimaan. Monopolin ostopolitiikan luvattiin olevan syrjimätöntä. (Antti Satulin muistio 8.4.1992, UM:n arkisto.)

Två kronor – Ruotsin kaksi linjaa

Ruotsin virallinen kanta oli edelleen se, että ETA-sopimukseen perustuvassa pohjoismaisessa (yksipuolisessa) julistuksessa oli tunnustettu alkoholimonopoliien täyttävän EY:n säännösten vaatimukset. Oliko Ruotsilla silti myös klaavapuoli aktivoitumassa?

Suomen neuvottelevat virkamiehet odottivat EY:n torjuvan Ruotsin virallisen kannan. Siksi Ruotsin virkamiespuolella oli ryhdytty valmistelemaan uutta kantaa, jossa tavoitteena oli vähittäismyyntimonopolin säilyttäminen. Ruotsi oli myös valmis purkamaan monopolien muut osat (eli Vin & Spritin). Uuden strategian mukaan EY:n liittymispöytäkirjaan pyrittiin nyt saamaan lausuma siitä, että vähittäismyyntimonopoli ei ollut ristiriidassa 37. artiklan kanssa. Näin turvataisiin asemat mahdollisen tuomioistuinkäsittelyn varalle. Keskusteluissa todettiin lisäksi riskit joutua monopoliasian vuoksi tuomioistuinkäsittelyyn heti ETA-sopimuksen tultua voimaan. (UM:n/Halonen muistio 8.4.1993).

Ruotsin strategiassa oli nyt havaittavissa kaksi linjaa. Virallinen näkemys oli edelleen linnoittautunut kaikki monopolit sallivan Rooman sopimuksen taakse, mutta virkamiestasolla alettiin jo valmistella monopolien purkua. Sen todisti vielä Arlandassa 13.4.1993 pidetty kokous, jonka mukaan Ruotsin virallinen kanta oli se, että monopolit ovat Rooman sopimuksen 37. artiklan mukaisia. Se oli jättänyt tämän sisällönsä positiopaperin komissiolle 5.4.1993. "Oletetaan kuitenkin, ettei EY hyväksytä tätä kantaa. Ruotsi käy komission kanssa epäviralliset neuvottelut 28.4.1993." (UM:n /Oivukkamäki muistio 18.4.1993.)

Suomessakin oltiin eri linjoilla: Suomen ja nimenomaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön virallinen kanta ilmeni ylijohtaja Jarkko Eskolan muistiossa EY:n ministeriryhmälle 26.4.1993. Sen mukaan Suomen EY-jäsenyydestä tavoitteena oli kaikkien yli 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien juomien tukku- ja vähittäismyyntimonopolin säilyttäminen. Alkoholimonopolia koskevasta tavoitteesta laadittaisiin edellä mainittua päätöstä vastaava positiopaperi, joka toimitetaan EY:n komissiolle. Näin ylijohtaja oli lojaali omalle ministerilleen, Toimi Kankaanniemelle. (STM:n/Eskola muistio 26.4.1993, UM:n arkisto; kursivointi kirjoittajan.)

Huhtikuussa 1993 käydään alkoholimonopoleista keskustelut komission sekä Ruotsin ulkoministeriön kauppaosaston päällikön Anders Olanderin kanssa. Keskustelujen taustana oli Ruotsin jättämä positiopaperi, jossa se edelleen virallisesti piti kiinni monopoleistaan. Neuvottelussa komission puolesta korostettiin, ettei EY halunnut puuttua Ruotsin alkoholipoliittisiin tavoitteisiin, ne olivat Ruotsin yksinomaisessa kompetenssissa. "Tämä ei kuitenkaan tee kaupallisia monopoleja sallituksi."

Olander oli tulkinnut neuvottelujen tuloksen niin, että muun kuin vähittäismyyntimonopolin puolustaminen ei tule onnistumaan. Tähän ei nähty pienintäkään mahdollisuutta. Olander ei ollut osannut kertoa, milloin Ruotsin virallinen

positioasiasta muuttuu, mutta hallitustasolla on josovittusiitä, että neuvottelujen kuluessa voidaan tuonti-, vienti- ja tukkumyyntimonopolista luopua. (UM:n/Satuli muistio 28.4.1993.)

Suomen lopulliset neuvottelutavoitteet

Osastopäällikkö Antti Satuli kirjasi jaoston esittämät alkoholipoliittiset neuvottelutavoitteet muistioonsa toukokuussa 22.5.1993 (kurs. kirjoittajan):

Alkoholimonopoli:

Tavoitteena on vähittäismyyntimonopolin säilyttäminen ... Liittymissopimukseen pyritään saamaan sellainen maininta, että sen perusteella voidaan vähittäismyyntimonopoli tulkita Rooman sopimuksen artikla 37 mukaiseksi. Nykyisen monopolin muista osista luovutaan mahdollisuuksien mukaan jo ennen ETA:n voimaantuloa. Alkoholimonopolia koskevissa kysymyksissä pyritään yhteisrintamaan muiden pohjoismaiden kanssa. Nykynäkymin näyttäisi siltä, että ... Ruotsi on päätyvässä siihen, että se puolustaa vain vähittäismyyntimonopoliaan. Sen sijaan Norja ... jättäytynee pohjoismaisen linjan ulkopuolelle ja haluaa puolustaa kaikkia monopolejaan. EY:n kilpailusäännösten läpikäynnin yhteydessä on EY:n komissiolle todettu, että alkoholimonopolion neuvotteluissa esille otettava kysymys. Jatkossa on tarkoitus keskittyä perustelemaan vähittäismyyntimonopolin säilyttämisen tärkeyttä.

Alkoholiverotus:

EY:n verotusta koskevat määräykset eivät suoranaisesti aiheuta ongelmia Suomen alkoholipolitiikalle, koska ao. määräykset määrittävät minimitasoja. Pidemmällä aikavälillä kuitenkin erityisesti rajatarkastusten poistumisen kuitenkin pakottaneet lähentämään verotasoamme lähemmäs muiden maiden tasoa. Ratkaisevaa Suomen kannalta tulee olemaan Ruotsin alkoholiverotuksen aste. Verotason alentumisella tulee olemaan myös merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Omaan käyttöön tapahtuvan tuonnin rajat:

Alkoholipolitiikkamme toisen keskeisen tekijän, veron avulla ylläpidetyn korkean hintatason säilyttäminen edellyttää, että saamme poikkeuksen EY:n säännöistä, jotka koskevat omaan käyttöön tapahtuvaa tuontia (110 litraa olutta, 90 litraa viiniä, 20 litraa väkeviä viinejä ja 10 litraa väkeviä juomia).

Tax-free-myynti:

Poistuu 1.7.1993.

TV-mainonta:

Poikkeusvaatimuksesta (vaatimus poikkeuksesta kaapeliyhtiöiden välittämien ulkomaisten lähetysten osalta) luovutaan. (Satulin muistio 22.5.1993, UM:n arkisto.)

Liikanen nuhtelee ...

Koska neuvottelut käytiin EY:n tavan mukaan vain virkamiestasolla, Alko ei periaatteessa olisi saanut pitää suoria yhteyksiä komissioon. Siksi EY-komissiolle (ja Erkki Liikaselke) olikin ilmeinen yllätys, kun Alkon johtaja Bertil Roslin ilmestyi paikalle 2.6.1993. Suurlähettiläs Liikanen kirjoitti asiasta ystävälliseen sävyyn, josta kuitenkin kuului läpi narkästys:

”Alkon johtaja Roslin vieraili Komissiossa tänään ja selosti alkoholimonopolin aseman muuttamiseen tähtäävää valmistelua. Osastopäällikkö Granellin antamanselostuksen mukaan hänen saamansatietokuvasi asian mukaisesti virkamiesvalmistelun vaihetta. Roslin oli lisäksi luvannut toimittaa asiaa koskevat mietinnöt heti niiden valmistuttua. Vierailu on tuonut lisävalaistusta asiaan. Kysymys onkin, että kun pohjoismaiden pääministerit ovat päättäneet lykätä positioiden antamista Lofoottien kokouksen jälkeiseen aikaan, vievät tällaiset vierailut viestin selvästi perille aikaisemmin.

Voisi olla paikallaan valmisteluelimissä sopia siitä, että Komission neuvottelijointapahtuvissa yhteydenottoissa olisikoordinaatiotavalmistelujaostojen ja edustuston kanssa ja neuvotteluistavastaavat päättäisivätsiitä, mitä aineistoa ja missä vaiheessa toimitetaan Komissiolle.” (Liikasen lähettämä telefaks 2.6.1993; kursivointi kirjoittajan.)

Alkoholitottunut kävelemään suoraan neuvottelupöytiin, eikiertämään lobbaajien kautta. Oliko myös luottamus Suomen EY-neuvottelijoihin horjumassa?

Komission kanta muotoutuu

Suomen alkoholilakityöryhmä oli jättänyt työryhmämietintönsä (15.6.1993) ministeri Toimi Kankaanniemelle. Työryhmä piti alkoholilainsäädännön uudistamisen peruslähtökohtina edelleen sosiaali- ja terveyspoliittisia näkökohtia, vaikka pohjoismaainen alkoholijärjestelmä muuttuisi merkittävästi. Alkon tuontiin ja vientiin liittyvät yksinoikeudet purettaisiin välittömästi, mutta EU-neuvottelijoiden kannanvastaaisesti tukkumyynti- ja tuotantomonopolit vastaasteittain. Sensitive Alkolla tulisi lakityöryhmän yksimielisen kannan mukaisesti säilyttää jatkossakin vähittäismyyntimonopoli.

Kesäkuussa 1993 oli Reykjavikissa pidetty pohjoismaisten alkoholiyhtiöiden kokous. Heikki Koski tulkitsi siellä käytyjen keskustelujen perusteella, että Suomen, Ruotsin ja Norjan alkoholiyhtiöillä oli kaikilla jossain määrin toisistaan poikkeava linjansa, joissa oli nähtävissä ainakin ”selviä vivahde-eroja”.

Satulin 1.7.1993 päivätyin muistion mukaan komission kannasta (ei siis vielä jäsenmaiden hyväksymästä kannasta) vastauksena Ruotsin positiopaperiin muo-

toutui seuraava. Sen voitiin tulkita koskevan tosiasiallisesti myös muita Pohjoismaita:

”... komissio lähtee siitä, että vienti-, tuonti- ja tukkumyyntimonopolit ovat ehdottomasti EY-sääntöjen vastaisia eikä niihin saa poikkeuksia. Sen sijaan vähittäismyyntimonopoliin suhtautuminen on nyanssoidumpi. Niitä pidetään EY-sääntöjen vastaisina, koska ne ovat epätransperenttija, syrjiviä ja usein sidoksissa valmistukseen. Edellä olevan kertoi minulle komissiossa asiaa valmistellut osastopäällikkö van der Pas. Hän sanoi, että vähittäismyyntimonopolia koskeva kohta on luettava siten, että jos monopoli on transperentti, ei-syrjivä ja irrotettu valmistuksesta, se olisi hyväksyttävissä. Kysyessäni häneltä, voitaisiinko tämä kirjata jollain tavoin liittymissopimukseen, hän sanoi, että nimenomaan niin on tehtävä. Asiaa ei hänen mielestään saa jättää miltään osin epäselväksi. Ruotsin pääneuvottelija Frank Belfrage oli tietoinen komission kannasta ja arveli, että Ruotsi voisi tältä pohjalta sopia asian hyvinkin nopeasti. Edellytyksenä on, että vähittäismyyntimonopolin hyväksyttävyyys kirjataan liittymisasiakirjaan.

... ei liene realistista ajatella, että komission kantaa myönteisempi suhtautuminen alkoholimonopoleihin olisi neuvotteluissa saavutettavissa ... Komissio on selvästi halunnut tulla tässä asiassa pohjoismaita vastaan. Komission kannan jyrkkä torjuminen voisi vaarantaa tämän ja johtaa EY:n kannan jyrkkenemiseen. On hyvinkin mahdollista, että komission kaavailemaan malliin saadaan siirtymiselle lisäaikoja. Jos näin kävisi, vastaisi tällainen ratkaisualkoholilainsäädännön uudistamista selvittäneentyöryhmän suosituksia.”

Suomiko Troijan hevonen?

Tukholman suurlähetystössä kesällä 1993 tehdyn lehdistöseurannan mukaan joukkotiedotusvälineet näyttivät Ruotsissa suhtautuneen alkoholimonopoliin eri tavalla kuin meillä Suomessa (vrt. mm. Törrönen 2001). Muun muassa Svenska Dagbladetin Brysselin-kirjeenvaihtaja totesi raportissaan 15.7., miten Suomi on todellinen Troijan hevonen tässä yhteydessä: ”... Ruotsin neuvottelijoiden on huomattavasti vaikeampivakuuttaa EY-monopolin tarpeellisuudesta kansanterveyden suojelemisesta, kun Suomi, jolla on samat alkoholipoliittiset traditiot ja tavat, katsoo selviävänsä ilman monopoleja.” Hän kertoo myös suurlähettiläs Erkki Liikasen todenneen – puoliksi leikillään – Suomen menettävän ”puolet EY-kannattajistaan, mikäli alkoholimonopolin puolesta ryhdyttäisiin taistelemaan”. (Ruotsin suurlähetystön raportti 15.7.1993, UM:n arkisto.)

Tässä oli yksi todiste siihen suuntaan, että Suomen jäsenäänestyksessä olisi – ainakin epävirallisesti – heiluteltu monopolikorttia. Se tuli tietoon kiertoteitä, Ruotsin oman mediaseurannan kautta. Jos olisin käynyt läpi media-aineistoa tuol-

ta ajalta, yhteys olisi ehkä vahvistunut. Suomi käytti monopolikorttia saadakseen kansalaiset äänestämään jäsenyyden puolesta? Norja käytti monopolikorttia saadakseen kansalaiset äänestämään jäsenyyttä vastaan?

Ruotsin ja Suomen alkoholiolosfäärit ovat aina poikenneet oletettua enemmän toisistaan. Koski totesi eron myös säilyneen (2004, 90). Kirjassaan (2004) hän kertoi viettäneensä viikonlopun 22.3.1998 Ruotsissa Systembolagetin silloisen pääjohtajan Gabriel Romanuksen kanssa. ”Jälleen kerran tuli esille se, kuinka eritavalla Ruotsissa päättäjät, tiedotusvälineet ja yleinen mielipide suhtautuvat alkoholiasioihin kuin meillä Suomessa. Vähittäismyyntimonopolia kannatetaan yleisesti, vaikka myymälät yhä noin kolmeakymmentä poikkeusta lukuun ottamatta ovat vanhanaikaisia tiskimyyvälöitä...”

Erkki Liikanen välitti faksilla 19.7.1993 laajentumisosaston pääjohtajan John Smidtin kannan ulkoasian- sekä ulkomaankauppaministereille. Smidt oli kysynyt, oliko Suomen välttämättä jätettävä positio jo nyt. Liikanen kertoi vastanneensa, että hänen osastopäällikkönsä Granelli oli sitä nimenomaan viime viikolla ”insistoinut”. Smidt oli todennut, ettei Suomen ole varmaankaan viisasta jättää nyt positiota, ellei siihen ollut sisäpoliittisia syitä. Hän viittasi EY:n ja Ruotsin debutykokoukseen, jolloin listalla tuli olemaan alkoholimonopoli Ruotsin vaatimusten pohjalta. Deputy-kokouksen johtopäätös tulisi olemaan, että ”erimielisyys todeetaan”. Ruotsi oli esittänyt positionsa ja vaatinut asiaa listalle. Komissio oli tehnyt luonnoksen. Vastaus oli kielteinen, mutta siinä oli ”tulkinnaalle mentävä aukko” vähittäismyyntin osalta. Liikanen kertoi kysyneensä, oliko tämä positio jäsenmaissa hyväksytty. Smidt oli vastannut, että ”ei hyväksytty eikä hylätty”. Perusongelma Smidtin mukaan oli se, että monopolia koskevan neuvottelun kohde oli epäselvä. Asiasta ei ollut sekundaarilainsäädäntöä, oli vain perustamissopimus. Sen tulkinnaan osalta taas tuomioistuimella oli omat oikeutensa.

Smidt oli arvellut asian jatkokäsittelyn siirtyvän mahdollisesti komissiolle ja hakijamaalle. Komissio kävi sitten keskustelut kilpailuasioista vastaavan DG IV:n vahvalla tuella. Siinä päätettäisiin, millaisessa muodossa monopoliratkaisu olisi tehtävä, jotta komissio voisi sitoutua siihen, ettei se vie asiaa tuomioistuimeen. Liikanen kertoi todenneensa, että monet muut tahot veisivät asian kuitenkin tuomioistuimeen. Smidt oli vastannut, että monopolin tulisi olla niin järjestetty, ettei ”kanteelle saada perusteita”. Se tarkoitti Smidtin mukaan esimerkiksi sitä, että vähittäiskauppana monopolia varmistaa EY-maiden tuottajien markkinoille pääsyn. Tällöin jäsenmaa olisi kohtuullisen vahvoilla. Smidt oli myös ehdottanut, että Suomi odottaisi ensin Ruotsin position jatkokäsittelyä. Näin senkin vuoksi, että ETA sulki sisäänsä jo tämän alueen. Toinen asia kokonaan oli, että luonnollisesti oli hyvä käynnistää monopolin purkaminen siellä, missä se joka tapauksessa on välttämättömyydenä. (Erkki Liikasen lähettämä faksi, UM:n arkisto).

Ministerin kanta murtuu

Heikki Koski kertoo (1994a, 435), miten hän oli 24.9.1993 tavannut ministeri Kaanniemen ja keskustellut alkoholilakiesityksen vaiheista ja aikataulusta. Tällöin ministeri oli erityisesti maininnut, ettei halua hidastaa lakiesittelyn käsittelyä, mutta että – Ruotsin ja Norjan asenteet huomioon ottaen – asialla ei ole ”huippukiirettä”. EY-jäsenyysneuvotteluista he sen sijaan olivat yhtä mieltä siitä, että sekä tuontirajoituksista että vähittäismyyntimonopolista pidetään neuvotteluissa tiukasti kiinni.

Teollisuusneuvos Henrik Räihä raportoi 17.11.1993 ulkoministeriölle Bryselistä saaneensa luottamuksellisesti komission kilpailudirektoraatista vihjeen, että Ruotsin ja komission väliset alkoholimonopolia koskevat keskustelut lähiaikoina tulisivat etenemään. Sen sijaan Suomen alkoholimonopolia koskeva neuvottelutilanne näytti ”kontaktihenkilömme mielestä” DG IV:n näkökulmasta erilaiselta kuin Ruotsin siksi, ettei mitään virallisia kontakteja ole pitkiin aikoihin ollut DG IV:n ja Suomen välillä.

Kirjeenvaihdossa oli ollut tiedotuskatko: Liikasen Granellille lähettämää kirjettä ei ollut annettu tiedoksi DG IV:lle. Se ei myöskään virallisesti ollut saanut tiedokseen Suomen viime kesänä laajentumisyksikölle antamaa muistiota (PM on alcohol monopoly 27.8.1993). ”DG IV ei ole voinut reagoida, kun ei ole mitään mihin reagoida.” Myös Suomen esittämä vierailukutsu oli ”pysähtynyt laajentumisyksikköön”.

Suomi jätti positiopaperinsa vasta 24.11.1993. Siinä oletettiin, että alkoholin vähittäismyyntimonopoli on olemassa silloinkin kun Suomi on EY:n jäsen [retail monopoly is maintained also when Finland is a member of EU...]. Kirjeessä luvattiin luopua vienti-, tuonti- ja valmistusmonopolista. Tukkumyyntimonopolista ei mainittu mitään.

Satuli on lähettänyt 15.12.1993 muistion mm. ministereille Pertti Salolainen ja Heikki Haavisto. Sen mukaan jo ETA-sopimus edellytti muiden kuin vähittäismyyntimonopolin purkamista:

”tiedossa on, että komission Suomelle osoittamassa alkoholimonopolia koskevassa kirjeessä tullaan mitä todennäköisimmin toteamaan kanta, jonka mukaan komissio voi hyväksyä vähittäismyyntimonopolin ylläpitämisen, mikäli se tulee toimimaan syrjimättömästi. ETA-sopimuksen voimaantulo merkitsee kuitenkin sitä, että alkoholimonopolin muut osat on välttämätöntä purkaa.

Alkoholijuomien vähittäismyyntitoiminnan jatkumisen varmistamiseksi olisi ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston mielestä julkistettava aikomus purkaa vähittäismyyntimonopolia lukuun ottamatta alkoholimonopolin osat lähitulevaisuudessa. Tukkumyyntimonopolin osalta toimenpiteet vietäisiin loppuun niin pian kuin mahdollista”. (UM:n arkisto.)

"I hereby wish to confirm ..."

Komission edustaja Hans van der Broek lähetti 17.12.1993 kirjeen ulkomaankauppaministerille: "EU-komissio on valmistanut liitteenä olevan kirjeen alkoholimonopolistalähetettäväksi Suomeen. Esitän, että kirjeeseen vastattaisiin hyväksymällä siinä mainitut periaatteet."

Salolainen tiedotti Suomen myönteisen vastauksen jo 21.12.1993: "I hereby wish to confirm that the Finnish Government is in agreement with the principles outlined in your letter on 17.12.1993 regarding the Finnish alcohol monopolies."

Vastauksesta tiedotettiin välittömästi myösti tiedotusvälineille: "... Suomen alkoholimonopolista päästiin 21.12.1993 ratkaisuun (...) Suomi tulee tämän perusteella kumoamaan alkoholiyhtiön yksinoikeudet alkoholijuomien ja väkiviinan tuonnin, viennin ja valmistuksen suhteen. Myös tukkumyyntimonopolin purkamisesta on päätetty ..." Tässä on suorastaan muistuttaa Alkon oven avautumista kieltolain jälkeen 5.4.32 klo 10.

Brysselissä käytiin vielä 23.12.1993 monopolineuvottelu, jonka Henrik Räihä raportoi (11.1.1994) olleen asiasisällöltään pöytäkirjaa suurin piirtein vastaava, ellei oteta huomioon laajaa keskustelua Suomen alkoholilainsäädännön uudistamissuunnitelmasta, joka "sovittiin jätettäväksi virallisen pöytäkirjan ulkopuolelle" (UM:n arkisto).

Norja ilmoitti oman kantansa 22.12.1993. Sen mukaan Norja ei ollut tehnyt alkoholimonopolinsa osalta yhdenmukaista ratkaisua Ruotsin ja Suomen kanssa. Sosiaaliministeri päinvastoin ilmoitti, että "kaikki Vinmonopoletin osat ovat meillä keskeisiä alkoholipoliittisia keinoja, joiden puolesta me taistelemme".

Vaiheittainen purkaminen ei onnistu

Räihä kertoi 23.12.1993 raportoineensa Suomen tilanteesta tarkemmin siinä yhteydessä, jossa vähittäismyyntimonopolin hyväksytystä muodostayhdessä Ruotsin ja Suomen kanssa neuvoteltiin. Hän kuvasi komission reaktioita:

"... kaikki edustettuina olevat tahot reagoivat voimakkaasti mahdollisuuteen, että tukkukauppamonopolia ylläpidettäisiin kauemmin kuin tuontimonopolia. DG XV:n edustaja korosti ettei ole edes selvää, että komission kanta vähittäiskauppamonopoliin tulee pitämään EY:n tuomioistuimessa. Siksi olisi ainakin heti luovuttava tukkumyynnistä, jolla ei ole terveyspoliittista merkitystä. DG IV:n edustaja katsoi, että ylläpitämällä tukkumyyntimonopolia mitätöidään tuontimonopolin vapauttaminen.

Puheenjohtaja Fraterman laajentumisyksikön edustajana oli lisäksi todennut, että komissioon vaarantanut oma asemaansa tulemallavastaan vähittäismyyntimonopolissa ja että tämä on tapahtunut ehdolla, että muista

monopoleista luovutaan. Tähän oli myös Suomi eilispäivän ministerikokouksessa sitoutunut. Lain läpisaamiseksi tarvittava viive ymmärretään, mutta ei sitä, että ETA-sopimuksessa ja jäsenyysneuvotteluissa sovittujen periaatteiden vastaisesti päätettäisiin tukkumyyntimonopolin ylläpitämisestä. Hänen mielestään tukkumyyntimonopolia ei enää voitaisi `vuosikaupalla` ylläpitää ilman vaivalla rakennetun kompromissin vaarantamista. Puheenjohtajapyysi, että komission huolestuneisuus välitettäisiin niille tahoille, jotka ovat vastuussa uudesta lainsäädännöstä Suomessa.” (UM:n arkisto.)

Räihän mukaan Suomen edustajat olivat luvanneet raportoida komission edustajien näkemyksistä pääkaupunkiin. Samalla he olivat kuitenkin korostaneet ”Suomen viranomaisten huolestuneisuutta liian nopean reformin sosiaali- ja terveystaloudellisten seurauksista”.

Suomessa näyteltiin elinkeinon oma näytelmä tammikuussa 1994. Silloin Suomen tullin pysäytti suomalaisen ravintoloiden sisäänostajan Restamarkin, joka toi maahan juomia ilman lupaa. Restamark valitti päätöksestä tulliviranomaisille. Tulli puolestaan vei jutun Efta-tuomioistuimeen huhtikuussa 1994.

Brysselin neuvottelutulos 21.12.1993 Suomen osalta merkitsi sitä, että alkoholilakityöryhmän suunnittelema tukkumyyntimonopolin ja valmistusmonopolin vaiheittaisista purkamisista tuli luopua. ”Tältä osin neuvottelutuloksen johdosta oli otettava kokonaan uusi asento”, Heikki Koski kirjoittaa. ”Mutta vaihteisuus eli vielä pitkään alkoholilakia valmisteltaessa Suomen hallituksen, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön, mielessä” (Koski 1994a).

Kankaanniemen eron jälkeen alkoholiasioista vastaamaan nimetty sosiaali- ja terveysministeri Jorma Huuhtanen (kesk.), joka puolestaan oli nimitetty ministeriksi Eeva Kuuskosken jälkeen syksyllä 1993. Hän lähetti 20.9.1994 päivätyn kirjeen eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Se koski alkoholijuomien tukkumyynti- ja valmistusmonopolin purkamista. Siinä todettiin seuraavaa:

”Hallituksen EU-ministerivaliokunta on käsitellyt kokouksessaan 13.9.1994 Eftan valvontaelimen ESA:lta 22.7.1994 tullutta (uutta) muistutuskirjettä. Valiokunta totesi alkoholilain valvontaan liittyvien toimenpiteiden edenneen niin, että tukkumyyntimonopolin purkaminen on mahdollista arvioida nopeammin. Valiokunta päättämään johdosta ilmoittaavastauksessaan, että hallitus tulee saattamaan valvontaviranomaisen kirjeessään esittämän näkemyksen kokotukkumyyntimonopolin purkamisen välttämättömyydestä eduskunnan tietoon ja pyrkii omalta osaltaan vaikuttamaan siihen, että ESA:lle lähetetyssä kirjeessä esitetty näkemys tulisi otetuksi huomioon lain käsittelyvaiheessa ... Koska hallituksen esityksen lähtökohtana on ollut valmistusmonopolin ja tukkumyyntimonopolin lakkauttaminen yhtäaikaaisesti on sosiaali- ja terveysministeriön ehdotukseen sisällytetty myös koko valmistusmonopolin lakkauttamista koskevat muutokset ...” (STM:n kirje 20.9.1994/ no 3/337/94.)

Tuliaisviinojen osalta jäsenyysneuvotteluissa saavutettiin neuvottelutulos 27.2.1994. Sen mukaan jäsenyyden alkamisesta (1.1.1995) kahden vuoden ajan voi tulla vihreää linjaa pitkin tuoda 1 litran viinoja tai 3 litraa väkeviä viinejä, 5 litraa mietoja viinejä ja 15 litraa olutta. Kahden vuoden kuluttua asia luvattiin ottaa uudelleen tarkasteltavaksi. EY:stä tuli vuosien 1993 ja 1994 vaihteessa EU. Jäsenyysneuvottelut EU:n kanssa saatiin lopullisen neuvottelutuloksen muodossa päätökseen 1.3.1994.

Vääntö vähittäismyyntimonopolin ja konsernin (Alko-Yhtiöt) kohtalosta voi nyt alkaa.

Brysselistä seurattiin, kuten jo oli etukäteen ilmoitettu, miten Suomen alkoholijärjestelmän sopeuttaminen eteni. ESA:n, Eftan valvontaelimen (Efta Surveillance Authority) kollegion jäsen Heintz Zourek pyysi kirjeessään toukokuussa (30.5.1994) Suomea toimittamaan ESA:lle lisätietoja toimenpiteistään alkoholimonopolinsa muuttamiseksi ETA-sopimuksen mukaiseksi. Suomen sosiaali- ja terveystoimi vastasi hallituksen toimeksiannosta tähän pyyntöön, Alko-Yhtiöt kirjoitti vastauksen omaa osuuttaan koskeviin kohtiin.

Eftan valvontaelin ESA lähetti Suomelle jälleen virallisen muistutuksen 20.7.1994. Sen mukaan Suomi oli luvannut tehdä muutoksensa alkoholimonopolin suhteen 1.1.1994 mennessä. Suomella oli nyt kaksi kuukautta aikaa hoitaa asia. Kyse oli nyt siitä ”institutionaalisesta linkistä tuotanto- ja vähittäismyyntimonopolin välillä”, josta pitkin matkaa eri tahoilta oli tullut viestiä asiana, jota sen paremmin ETA- kuin EY-lainsäädäntökään ei pitäisi suotavana ja josta erityisesti kilpailijat olivat kantaneet huolta.

Lopputulos?

Ulkoministeriön kirjeenvaihto Brysseliin EU-komissiolle osoitti, miten vaihe vaiheelta sovitettiin yhteen terveyttä ja vapaata tavaraa toisaalta EU:n määräävän kilpailulainsäädännön ja toisaalta kansallisen kansanterveys- ja riskihyödykenäkemysmukaan. Jäsenyysneuvotteluissa alkoholikysymyksille ei haluttu antaa, Norjasta (ja Ruotsistakin?) poiketen, kynnyskysymyksen asemaa. Neuvotteluja käytiin isompien asioiden varjossa. Koski olikin neuvotteluja koskevassa muistiossaan tokaissut, miten alkoholikysymys voi olla vain vaihtotavaraa, jolla saataisiin etuja maataloudelle.

Ruotsi teki kovasti töitä vähittäismyyntimonopolinsa säilyttämiseksi. Seeijättänyt lobbausta komission virkamiesten varaan, vaan kiersi omin voimin kaikki viinin tuonnin kannalta tärkeimmät jäsenmaat kertomassa, mitä itse asiassa erityisesti pienille tuottajille voi käydä, jos monopoli Ruotsista kaatuu. Erityisesti lobbaus vaikutti Espanjaan, joka jo siihen aikaan oli merkittävä viinien tuojia. Ruotsin (Systembolagetin) johtoymmärsi johyvissä ajoin, miten EY:ssä päätökset tehdään.

Oli erityisen tärkeää saada jäsenmaat ymmärtämään asia heidän omasta näkökulmastaan, jotta ne osaisivat sitten, kun asiaa heiltä jäseninä kysytään, päättää maansa kannalta edullisimman ratkaisun. Vaikka EY/EU kuinka olisi neutraali kokonaisuus, jonka piti tehdä ratkaisut koko talousalueen hyväksi, lobbaus perustuu maakohtaisiin (tai elinkeino- tai yritysکوhtaisiin) etuihin. Näin Suomi ja Norjakin saivat vetoapua Ruotsista, halusivat ne sitä tai eivät. (Haast. 10.)

Kun vertaa EU:n päätöksentekojärjestelmän periaatteita ja niiden mukaisista näkemystä alkoholipolitiikan mahdollisuuksista EU:ssa artiklojen ja kilpailulainsäädännön puristuksessa, neuvottelut käytännössä vaikuttivat, ainakin arkistoaineiston perusteella, lähinnä sekavilta: milloin neuvoteltiin maahantuonnista, milloin tax-free-myyntistä tai taivaskanavien mainonnasta, milloin mikäkin monopolin osa oli "kansanterveyspolitiikkaa".

Onko niin, että EU:n päätöksentekojärjestelmä sinänsä on looginen, mutta politiikalla on taipumus pyrkiä sotkemaan asiat? Neuvotteluprosessi kuvanee kuitenkin hyvin EU:n päätöksentekojärjestelmän juridis-virkamiesvaltaista luonnetta. Järjestelmässä usein häntä heiluttaa koiraa eli pienten liiکاهدusten kautta murretaan isompia asioita. Maahantuontisäännösten alkoholipoliittisista vaikutuksista on sittemmin 2000-luvulla saatu hyvä oppitunti, kun Viron liittyessä EU:n jäseneksi juuri maahantuontisääntöjen "ajaton rajattomuus" on ollut uuden taktiikan johtotähti vähittäismyyntimonopolin murtamiseksi.

Neuvottelut tuntuivat kihartuneen molemmissa päissä: sekä Suomessa että Brysselissä. Taustalla vaikuttivat niin reviiirikiistat, arvot ja asenteet kuin neuvotteluprosessin uudellaisuus ja tuntemattomuus suomalaisille päätöksentekijöille. EU:ssa eri direktoraattien edustajat pompottelivat asiaa ja – närkästyivät syvästi, jos heidät jossakin vaiheessa näytettiin syrjäytettäneen. Alkoholikysymys antoi varmaan vain kalpean kuvan siitä, mitä kaikkea edusmiehemme joutuivat valvomaan ja vahtimaan ja miten tärkeää osaa lopulta näytteli keskinäisiin sosiaalisiin suhteisiin vaikuttaminen, myös epävirallista tietä. Suomen neuvottelujen taklausvaihe heijastui myös Brysseliin. Suomi alkoi jäädä Ruotsin kyydistä, vaihtoi alkoholiasioista vastaavaa ministeriä (kristillisten hallituksesta eroamisen myötä Kankaanniemen tilalle tulee Kuuskosken seuraajana keskustan Jorma Huuhtanen). Ulkoministeriön alkoholijaosto näyttäisi lopulta alkaneen varsin itsenäisesti laatia lopullisia neuvottelutavoitteita.

Suomen ja Ruotsin kujanjuoksu oli mielenkiintoista seurattavaa ja kertoi joltain paitsi alkoholin paikasta suomalaisessa yhteiskunnassa myös alkoholipolitiikan suhtautumisesta eri maissa. Suomen alkoholipoliittinen valtaeliitti oli kapea, eikä pystynyt systemaattisesti pitämään alkoholikysymystä politiikan agendalla. Kun alkoholipolitiikkaa jouduttiin punnitsemaan isompien erityiskysymysten rinnalla, sen erityisluonne hävisi ja prioriteetti keveni lähes olemattomiin.

Mirja Österberg (2005, 117–118) on viitannut siihen, miten hänen oli asiakirjojen perusteella vaikea saada selvää pohjoismaisen yhteistyön konkreettisesta

toteutumisesta, vaikka se eli voimakkaasti Alkon johtajien Kosken ja Roslinin kirjoittamissa artikkeleissa ja muistioissa. Hänkään ei asiakirja-aineistosta pystynyt löytämään yksityiskohtaista tietoa yhteistyön luonteesta.

Prosessi tosiaan tuntui paljastavan jotain tyypillistä myös ruotsalaisen politiikan yleisemmästä luonteesta. Sekä jäsenyysneuvotteluissa että alkoholimonopoleja koskeissa neuvotteluissa taktiikka oli sama, eli loppuun saakka pidettiin kiinni julkistrategiasta, joka sitten kumottiin lopulta – yhdessä yössä. Kummallakaan kerralla ei informoitu naapurimaata, jonka koko kristillis-sosiaalis-alkoholipoliittinen luottamus oli ladattu Ruotsi-kortin varaan. Yksi kerta voi olla vahinko, toinen kertaeienää. Elipohjoismaista yhteistyötä kuvannee paremmin Suomi–Ruotsi-maaottelu kuin gregoriaaninen kirkkolaulu.

Johtopäätökset

1. Kriisi vai ei? Itse asiassa mikään ei viitannut siihen, että alkoholikysymyksen suhteen olisi ollut kyse jostain kriisistä. Ilmeisesti paljon tiukempia, suoraan kriisiin rinnastettavia tilanteita tuli vastaan esimerkiksi maatalouskysymyksistä neuvoteltaessa. Vaikutti suorastaan siltä, että jäsenyysneuvotteluja käyneet pääneuvottelijat eivät pitäneet alkoholikysymystä edes oikeana neuvottelukysymyksenä saati sitten minään kriisinä. Jo se, miten vähällä paperimäärällä UM:n alkoholijaosto oli kokouksissaan selvinnyt, kertoo kysymyksen painoarvosta pääneuvottelijoiden vaakakupissa.
2. Myös Suomen ja Ruotsin neuvottelukäyttäytyminen oli kautta linjan kovin erilaista. Jo Ruotsin avauspuheenvuorossa nostettiin alkoholiasiat esiin, mutta ei Suomen. Ruotsi tuntui lobanneen vakavissaan oman monopolin puolesta. Suomelle näyttäisi olleen sataprosenttisen tärkeää päästä EY:n jäseneksi. Sitä mahdollisuutta eivät saaneet heikentää mitkään tekijät, ei maatalouseikäetenkään alkoholipoliittikka. Monopolikortti oli ehkä yksi liittymistä puoltavien äänten täky Suomessa, kun setäaspäin vastointu tuntui vetäneen norjalaisia äänestämään koko EY:tä vastaan.
3. Myös ulkoministeriön argumentaatio oli tarkoitushakuista: terveysargumenttia käytettiin esimerkiksi valtion talouden puolustamiseen. Ministeriön jaoston kokoonpano jokertoi, että kyse oli kauppaneuvotteluista, ei terveyspolitiikasta. Sosiaali- ja terveysministeriötä ja Alkoa kuultiin silloin tällöin – lähinnä muodon vuoksi (?). Päälinjaukset muokattiin kauppa- ja teollisuusministeriössä ja sitä lähellä olevissa elinkeinopiireissä. Taktiikkana oli se, että vähittäismyyntimonopoli voitiin kansallisen sovun nimissä säilyttää, mutta purettiin jälkikäteen mahdollisimman pian (ks. esim. Raimo Luoman muistio 10.8.1992).

4. Suomen EY-jäsenyyttä haettiin ja neuvotteluja käytiin vaikeassa yleispoliittisessa tilanteessa. Sitä leimasi yksi todellinen kriisi, monopolin syntyäikojen pulavuosiin vertautuva lama. Ruotsin irtiotoilta näyttävät ratkaisut ja Brysselin junaan ehtimisen paineet ja aikataulu loivat lopulta poliittisille päättäjille sekavan ja stressaavan tilanteen ja lisäsivät neuvottelevien virkamiesten liikkuma-alaa ja poliittista vastuuta. Tässä toimintakontekstissa oli hyvin ymmärrettävissä, että Suomen jäsenyysneuvotteluissa erillisen alkoholikysymyksen annettu paljoa merkitä. Tärkeämpää oli pitää hallitus pystyssä, keskustaa hallituksessa ja päästä sopuun maatalous- ja aluepolitiikasta, joilla keskustan kenttäväki lepytettiin ja saatiin Esko Ahon hallitus EY-politiikan ja jäsenyysshakemuksen taakse.
5. Alkoholikysymyksen dualistinen luonne tuli hyvin esiin: osalle toimijoita ja päättäjiä monopolin purku oli luonnollinen tie kohti normaalimpaa olotilaa (mm. kauppa- ja kilpailupolitiikkaa lähellä olevat piirit), sosiaali- ja terveyspolitiikasta ja sitä kautta alkoholin aiheuttamista haitoista huolta kantavalle kapealle toimijajoukolle kyseessä oli hyvinvointivaltion perustan arveluttava horjuttaminen. Tällaisen tulkintaerimielisyyden kahden puolen oli hyvin vaikeaa pystyä tekemään rationaalisia päätöksiä ja toimintapolitiikkaa.
6. Alkoholihanketta oli erityisesti Alkon toimesta pyritty huolellisesti valmistelemaan, mm. Elena Savian kansainvälistä oikeuskäytäntöä kuvaavalla tutkimuksella. Siinä tutkijapystyiaikatarkastimäärittämään reunaehdot, joiden puitteissa ratkaisut lopulta tehtiin. Näiden reunaehtoien ulkopuoliset vaatimukset voisivat sitten tulkita siksi sisäpolitiikaksi, joka oli jo etukäteen aavistettavissa. Monopolin purusta halusi mahdollisimman moni osapuoli hyötyä; siinä helposti unohtuivat yhteinen hyvä ja yleinen etu.
7. Elena Savian johtopäätöksistä kannattaa panna merkille yksi monopolin positiota hyvin kuvaava seikka: hän hylkää viinapää-näkökulman ja kuvaa alkoholipolitiikkaa eräänlaisena sosiaalivakuutuksena, jonka kansalaisten suojaavuusasteen kukin valtio voi määrittää omalla tavallaan. Se voi olla vain minimiturvaa tai sitten hyvää perusturvaa, esimerkiksi monopolin kautta.
8. Vähittäismyyntimonopolin säilyttämisestä sinänsä nimenomaan terveyspoliittisin perustein näyttäisi vallinneen alusta saakka varsin suuri yksimielisyys. Antti Satuli vielä erityisesti muistutti, että reunaehdoissa täytyisi pitää esillä terveyspoliittisia syitä, eikä puhua mitään valtiontaloudellisista perusteista, vaikka ne olivat todennäköisesti valtion eniten vaarassa painaneet syyt jo alusta lähtien. Sen sijaan sitä suuremmat näkemyserot olivat tukkumyyntimonopolin purkamisesta ja jopa purkamisaikataulusta. Alko ei enää vastustanut tukkumyyntin vapauttamista, sitä vastustivat ministeri Kankaanniemi ja hänen mukanaan virallisesti sosiaali- ja terveysministeriö sekä osa alkoholitutkijoista. Vähittäismyyntimonopolin säilyttäjäistäkin osalla oli omia intressejä: esimerkiksi se voitiin purkaa heti, kun muu EY-asia oli saatu kuntoon.

Alkon realismi perustunee pitkälti siihen, että asemat olivat aika hyvät siitä huolimatta, että myynti tulisi esimerkiksi lisenssein säädellyksi. Valtiovarainministeriön fiskaaliset intressit olivat ensisijaisia koko neuvottelujen ajan.

9. Muun muassa Heikki Koski on artikkelissaan (1994a, 430) viitannut neuvottelijoidenterveyspoliittisenymmärryksenpuutteeseen. Vaikeutenatodellana näyttäisi pitkin matkaa olleen se, että vaikka EY-maissa pidettiin terveyspoliittisia perusteita tärkeinä, ne eivät jäsenyysneuvotteluissa kohdanneet kilpailulainsäädäntöä ja jäivät näin ollen EY:n neuvottelijoiden taholta vaille riittävää huomiota. Koski pelkisti arvoasetelman hyvin: ”Terveys on sentään arvo, kilpailupolitiikka vain väline”. Toisaalta kilpailulainsäädäntö on yksi EU:n määrävimmistä lainsäädännöistä, ja sitä on hyvin vaikeaa millään muulla perusteella ylittää.
10. EY-jäsenyysneuvottelujen suhteen ehkä suurin virhearviointi tapahtui siinä, että pohjoismaiset monopolit omaksuivat matalan profiilin strategian ETA-sopimukseen ja jättivät alkoholimonopoliosuuden kokonaan pois sopimuksesta luullenturvanneensa alkoholijärjestelmänsä yksipuolisella julistuksella, joka on tulkittavissa lähinnä poliittiseksi tahdonilmaukseksi. Tämä aiheutti jälkikäteen konfliktitilanteita ja tulkintaongelmia käytäessä varsinaisia jäsenyysneuvotteluja. Sekä Ruotsi että varsinkin Norja näyttivät nojaavan tähän julistukseen yllättävän pitkään: Norja joutui purkamaan tuonti-, vienti-, tukkumyynti- ja tuotantomonopolinsa samoin perustein kuin Suomi ja Ruotsi kuulumatta EY:hyn vain pelkästään ETA-sopimuksen perusteella.
11. Neuvotteluprosessivaikuttidokumenttien perusteellavarsinsekavalta jahteilehtivältä, mitä se ehkä todellisuudessa olikin. Komissiossa tuntui myös olleen epäselvyyttä siitä, kuka oikein asiasta vastasi ja kenen kanta lopullisesti ratkaisi. Tässä eri direktoraatit näyttivät käyneen arvovaltakiistaa koko neuvottelujen ajan. Se lienee saanut EY-suurlähettiläs Erkki Liikasen erityisen valppaaksijamyösvarovaiseksi. Päätöksentekonäyttäisi olleen hankalaasekä Suomen että Brysselin päässä.
12. Ruotsin nopea takinkääntö EY-jäsenyyden hakemiseksi ja kaksijakoinen toimintastrategia toteutuivat myös alkoholipolitiikan kohdalla. Ruotsi ilmoitti Suomelle aivan neuvottelujen loppuun saakka tulkitsevansa ETA-sopimusta niin, että se sallii monopolijärjestelmän tietyin sopeutustoimin, ja pitävänsä tästä myös kiinni. Kun ote sitten heltisi, ei Ruotsi siitä Suomelle ensimmäiseksi kertonut. Tämä jätti suomalaiset kollegat varsin outoon tilanteeseen. Hankalimmassa asemassa olivat sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelijat, jotka olivat joutuneet pitkälle myötäilemään ministeri Kankaanniemen ”odotetaan mitä Ruotsi tekee” -linjaa. Pohjoismainen yhteistyö ajoi karille yhdessä yössä, alkoholilaki oli vasta valmisteilla ja prosessi vain eteni kiihtyvällä vauhdilla.

Luku 4: Oy Alko Ab – Alko "unlimited"

Johdanto

EY- ja EU-prosessin aikana eri tahot viittasivat useaan otteeseen siihen, miten Pohjoismailla on yhteneväinen alkoholijärjestelmä ja siitä johdettu alkoholipolitiikka. Tosiasiassa mitään yhteneväistä pohjoismaista alkoholijärjestelmää ei ole koskaan ollut. Kukin maa on muovannut alkoholijärjestelmänsä sekä laajuudeltaan ja toimintapolitiikaltaan että organisaatioltaan erilaiseksi siitä huolimatta, että kaikissa Tanskaa lukuun ottamatta on alkoholimonopoliyhtiöt. Erilaisuuteen ovat olleet vaikuttamassa sekä historialliset että kulttuuriset syyt. Yksi, vaan ei ainoa, monopolijärjestelmää muovaava tekijä on ollut raittiusliike. Se on varsinkin viime vuosikymmeninä ollut Suomessa heikompi kuin muissa Pohjoismaissa ja on näin menettänyt vastavoiman asemansa Alkon suhteen (ks. mm. Warpenius & Sutton 2000; 2001).

Monopoliyhtiöiden organisatorisia eroja Ruotsin ja Suomen välillä kuvaa hyvin Heikki Kosken tokaisu ruotsalaisille kollegoilleen, kun nämä erehtyivät vertaamaan Suomen Alkoa suoraan Ruotsin vähittäismyyntimonopoliin Systembolagetiin. "Niin, Alko on systembolaget, vin och sprit, jästbolaget, sarabolaget ja sitten vielä nämä viranomaistehtävät ... sekä tutkimus ja biotekniikka ..." Systembolagetin pääjohtaja Gabriel Romanus käyttikin Alkosta leikillään nimitystä "Alko unlimited" (Oy Alko Ab = Alko Limited: Ltd., engl.).

Kun ETA- ja EY/EU-jäsenyys alkaa Suomen kannalta näyttää mahdolliselta, myös Alko alkaa varautua (ks. myös Luku 2) mahdollisiin muutoksiin. Aluksi Alkossa uskottiin muutosten koskevan vain osaa sen omasta yritystoiminnasta (mm. haast. 1 ja 5). Varautuiko Alko organisaationsa sisällä muutospaineisiin ja miten siellä tapahtumat kulkivat? Miten monopoliyhtiö itse piti kiinni sosiaali- ja terveystaloudellisesta perustehtävästään jaitsetekeejohtopäätöksiensä prosessineri vaiheissa? Mitä muutosprosessi kertoo Alko-instanssin paikasta suomalaisessa yhteiskunnassa? Entä alkoholin?

Luonnehdin ensin lyhyesti Alkon kehityskaarta ja yhteiskunnallista asemaa 1990-luvulle tultaessa. Sen jälkeen analysoin yksityiskohtaisemmin Alkon valmistautumista monopoliosiensä purkuun alkoholimarkkinoiden avautuessa ETA:n ja Euroopan unionin asettamien reunaehtojen valossa. Tutkimusaineistona ovat Alkon kehityksestä ja purkamisesta vastuussa olleiden avainhenkilöiden (Alkon ja STM:n johto) haastattelut sekä siitä kertova asiakirja-aineisto. Lisäksi hyödynnän sekundaarilähteitä: alan tutkimuskirjallisuutta sekä aiheesta kirjoitettuja muistelmia (Koski 1994b; Roslin 2000). Profiloidakseni Suomen alkoholimonopolin, Oy

Alko Ab:n, peruspiirteet vertailen sitä jonkin verran myös muihin Pohjoismaihin. ETA- ja EU-jäsenyysneuvotteluissa Pohjoismaita käsiteltiin monopolinsa osalta uniikkeina.

Pyrin tulkitsemaan tapahtumia formaalin asiakirja-aineiston ja vahvasti asiansaisten aikaishaastattelujen välitulassa: dokumentit kertovat vain lopulliset päätökset, eivät sitä, miten niihin päädyttiin, ja haastattelut (ja biografiat) ovat monelta osin ajan kultaamia.

Tutkimusmenetelmäni tässä luvussa on yhdistelmä case-studystä ja sisällönanalyysistä. Lisäksi hyödynnän jonkin verran argumentaatioanalyttistä tarkastelutapaa.

Luvun näkökulma on tarkoituksellisesti lähihistoriallinen eliittinäkökulma. Alkuperäislähteiden ja muun aineiston perusteella päättelen, miten tapahtumat Alkon sisällä kulkivat: miten painottuvat toisaalta yritystaloudelliset intressit ja fiskaaliset intressit ja miten sisäisessä strategiassa näkyy kansanterveyden suojeluun tähtäävä perspektiivi. Alkon aseman tarkastelu kaikkien osapuolten (mm. elinkeinon) näkökulmasta objektiivisesti vaatisi aivan oman tutkimuksensa, siksi monitasoinen ja -ulotteinen vaikutus Alkolla on ollut suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen sekä elinkeinon että toiminta- ja alkoholikulttuurin kehittämisen näkökulmasta. Jo ravintoloiden ja Alkon kietoutuminen yhteen olisi oma tutkimusaiheensa, sillä ravintolat olen pitkälti joutunut tästä aineistosta jättämään pois.

Näkökulmani painottuu sosiaali- ja terveystalouteen: haen nyt Alkon sisältä sitä alkoholipoliittista juontoa, jonka päähaltijaksi se alkoholilainsäädännössä on asetettu. Jatkan analyysiäni sitten Alko-Yhtiöiden suhteen (Luku 6). Paljastaisiko muutostilanne pitkän stabiilin kauden jälkeen jotain sellaista, mikä muuten jäisi havaitsematta?

Alkon kehityskaari

Alko asettui aikanaan luontevasti ”Suomen muutenkin valtiokeskeiseen poliittiseen kulttuuriin, jossa vahvat presidentit ovat johtaneet, puolueet jyränneet alle kansanliikkeet, Yleisradio ollut mielipiteenmuodostuksen keskiössä. Alkosta on monesti noustu valtakunnan johtopaikoille ja sinne on tultu lepäämään politiikanteosta. Valtiolla Alko on tarjonnut koneiston hoitaa alkoholijuomien verotusta ja siirtää niiden tuotannosta ja kaupasta saadut tulot yhteiskunnan käyttöön, yksityisen voitontavoittelun ulkopuolelle. (...) Alko on ollut erikoislaatuinen yhteiskunnallinen kokeilu: yritys valtiollisen sääntelyn keinoin vaikuttaa ihmisten elämisen tapoihin ja muotoihin, siltä osin kun se toteutuu alkoholin nauttimisena tai nauttimatta jättämisenä”. (Partanen 1995, 403–404.)

Alko alkoi laajentua yrityksenä jo 1980-luvulla. Alkoholipolitiikan kannalta merkitykselliset elementit heikentyivät ja siihen alettiin vähitellen liittää alkoho-

lielinkeinon ulkopuolisia elementtejä (mm. geeniteknologiaa), joita Trygve Umland (2002, 72) kutsuu käsitteellä *random elements*. Näitä "umpimähkäisiä" elementtejä löytyy Oy Alko Ab:stä 1990-luvulle tultaessa entistä enemmän. Voisi jopa tulkita Mirja Österbergin (2005, 111) tapaan, että Euroopan talousalueeseen liittymisen mahdollisuus sai Alkon vahvistamaan kilpailukykyään sekä kotimaisilla että ulkomaisilla markkinoilla. Tähän liittyi myös Alkon into kehittää asiakaspalveluaan kuluttajaystävälliseen suuntaan.

Yhtenä Alkon perusprinsiippinä on sen perustamisesta saakka ollut vaikuttaa sekä alkoholijuomien saatavuuteen että ostajien kulutuskäyttäytymiseen. Kulutus- tapoihin vaikuttavina keinoina Alko käytti myös kansalaiskasvatusta ja valistusta. Sen tavoitteena on ollut juomatapojen sivistäminen. Sen yhtenä tehtävänä oli suostutella kansalaisia kontrollipolitiikan hyväksymisen taakse. Erityisen innostunut valistustyöstä oli raittiusliikkeen vaikutuspiirissä kasvanut Alkon entinen pääjohtaja Pekka Kuusi. Tiedotus ja valistus alkoholipolitiikan keinoina olivat myös Heikki Kosken mukaan se, "mihin uskomme pidemmällä tähtäyksellä" (1994b, 89).

Kettil Bruun (1972, 346–351) jakoi alkoholipoliittiset tehtävät 1970-luvulla valintavaiheen, käyttövaiheen ja jälkivaiheen kontrolliin. Alko keskittyi alkuvaiheessa erityisesti käyttövaiheen kontrolliin, mutta 1990-luvulla tultaessa sillä oli myös valintavaiheen kontrolliin liittyviä tehtäviä (mm. kuluttajavalistus ja "haitta- valistus"). Jälkivaiheen kontrolli on perinteisesti kuulunut muille kuin Alkolle, lähinnä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollolle sekä poliisille.

Vasta 1990-luvunkielenkäyttöön ovat ilmestyneet Alko-suhteestariippumat- tomat käsitteet kysynnän ja tarjonnan ehkäisy, mikä määrittely tulee osittain huu- mausaine- ja politiikan piiristä, sekä ehkäisevä päihdetyö.

Alkon kontrolliviranomaisroolin oudoimpia vaiheita on ollut yksittäisten os- tajien tarkkailu eli ns. ostajatarkkailujärjestelmä, jonka Alkon johtaja Arvo Lintu- ri 1940-luvulla loi ja jonka viimeinen häntä oli 1970-luvulle saakka voimassa ollut ns. viinakortti (Bruun 1972, 267).

Oy Alko Ab:n synty

Miksi juuri Suomen alkoholimonopolista tuli muita pohjoismaisia laajempi ja kes- kitetympi? Historiallisia lähteitä penkomalla en löytänyt siihen mitään yksittäistä syytä. Arvelen kieltolain olleen vahvimman selittäjän, koska vain Suomessa ja Nor- jassa alkoholinsääntely vietiin kieltolakiin saakka. Suomessa vuoden 1932 väkijuo- malaki jouduttiin kirjoittamaan myötäillen kieltolain kannattajien ja sitä vastusta- vien näkökantoja. Vuonna 1939 Alkoholiliikkeen Aikakauskirjassa (Alanen 1939) esitellään vuoden 1932 väkijuomalain perusteet. Sen mukaan

”...[väkijuoma]lain perustarkoitus ei ole kuitenkaan kaupallinen. Väkijuomalaista on kieltolain sijaan tullut alkoholikysymystä sääntelevä laki ja se tähtää tämän perustarkoituksensa mukaisesti samaan päämäärään kuin kieltolakikin, kansanraittiuuden edistämiseen, vaikkatoistatietä käyttäen... Lain 5. §:ä (ns. periaatepykälä) on osoituksena siitä, että lainsäätäjän perustarkoituksena luovuttaessaan väkijuomain kaupan monopoliyhtiölle, jossa valtiolla on osake-enemmistö, ei ole ollut valmistaa valtiolle tulonlähdettä... (kurs. kirjoittajan)”

Myös Jorma Kallenaution tulkinnan mukaan (1979, 240–241) suomalainen alkoholijärjestelmä hahmoteltiin ”niin aukottomaksi, että sen voisivat myös tiukan kieltolakikannan omaavat hyväksyä”.

Oletan tämän aukottomuuden vaatimuksen olleen vahvasti taustalla, kun Suomessa syntyi poikkeuksellisen laajat monopolioikeudet saanut valtiollinen Alko. Kyse oli (kieltolaki) poliittisesta realismista sen aikaisissa toimintaolosuhteissa. 1930-luvun poliittinen konteksti vielä viittaisi siihen, että valtioon ja poliittikkoihin ei oikein uskallettu näin tärkeässä asiassa luottaa, vaan päätösvalta annettiin vahvasti ei-poliittisiin virkamieskäsiin. Nämä ”riittävän luotettavat tahot” löytyivät sitten puolustus- ja poliisivoimista.

Kallenaution (mt., 240–241) päättelee kieltolain lisäksi merkittävänä tekijänä olleen 1920-luvun lopulla puhjennut talouspula, joka antoi kieltolain vastustajien todisteluille ratkaisevan pohjan mielipidemuutoksen aikaansaamiseksi. Lain kumoamista vaativat talouspoliittisiin syihin perustuen lopulta sekä maan taloudelliset etujärjestöt että järjestäytyneet kansanliikkeet. Sitä eivät niinkään vaatineet alkoholipoliittiset syyt, sillä laittomassa alkoholiliikkeessä oli päinvastoin vuoden 1931 kuluessa tapahtunut selvää hiljentymistä. Kieltolain lopullisia murskaajia ovat valtion talouden vaikeudet yhdessä kärjistyneen sisäpoliittisen tilanteen kanssa. Tuohon aikaan voimistunut oikeistoradikalismi Lapuan liikkeen muodossa ajoi voimakkaasti kieltolain kumoamista ohjelmassaan.

Ilman näitä tekijöitä Alko olisi voinut syntyä vasta vuosia myöhemmin ja aivan uudenaikaisessa muodossa?

Kun Oy Alko Ab:tä sitten 1990-luvulla puretaan, ollaan talouspoliittisesti lähes samantapaisessa talouskriisitilanteessa kuin monopolin syntyessä (vrt. mm. Kianderin tulkinta 2001). Monopoli syntyi 1930-luvun pulavuosina ja 1990-luvun lama purki sen.

Pohjoismainen alkoholijärjestelmä ennen EU-jäsenyyttä

Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa on perustana ns. Göteborgin järjestelmä, jolla yhteiskunnallisista syistä johtuen pyritään poistamaan yksityinen voitontavoittelu. Myöhemmin on pidetty tärkeämpänä sitä, että monopolin avulla säännellään juomatapoja kontrolloimalla käyttövaihetta. (Bruun 1972, 244–245.)

Pohjoismaiset alkoholimonopolit erosivat toisistaan vielä 1992, juuri ennen purkamistaan, monella tapaa (mm. Holder et al. 1998; Ugland 2002; Roslin 2000; STM:n muistio 2.12.1992). Vain Suomella ja Norjalla oli keskitetty monopoliorganisaatio, Norjalla AS Vinmonopolet ja Suomella Oy Alko Ab. Ruotsilla oli perustamisestaan lähtien kaksi erillistä monopoliorganisaatiota: Vin- och Spritcentralen, joka vastasi maahantuonnista ja valmistuksesta, ja Systembolaget, joka vastasi tukkumyynnistä ja vähittäismyynnistä. Alkoholijuomien maahantuonnissa kaikissa oli samanlainen järjestelmä: maahantuonti oli monopoliyhtiön yksinoikeus.

Alkoholijuomien vientiä sai Ruotsissa harjoittaa se, joka valmistaa alkoholi-juomia, Norjassa vienti oli väkeviä alkoholijuomia lukuun ottamatta (Vinmonopolet) vapaata. Suomessa viennistä vastasi Alko, mutta Alko voi antaa luvan vientiin niille, jotka valmistavat alkoholijuomia, tai muutenkin erityisten syiden sitä vaatiessa. Käytännössä vientiluvan saivat kaikki, joten monopoli oli lähinnä muodollinen.

Alkoholijuomien valmistus oli monopolitoimintaa sekä Suomessa että Ruotsissa. Norjassa valmistusta ei ole monopolisoitu ja esimerkiksi oluen valmistus oli kokonaan yksityistä. Alkoholijuomien tukkumyynti oli kaikissa maissa monopolin alaista toimintaa lukuun ottamatta Suomen keskiolutta (Alko kuitenkin määrsi tukkuhinnan ja valmistajalle maksettavan valmistuskorvauksen). Ruotsissa ja Norjassa oluen tukkumyynti oli vapaata, muu monopolisoitua. Anniskelu oli vain Suomessa Alkon monopoli. Alko voi antaa anniskelun yksityiselle, mutta silloinkin "Alkon lukuun". Käytännössä anniskelu oli valtaosin yksityisillä. Alkon oma anniskeluosuus tytäryhtiöiden kautta oli noin 6–7 prosenttia. Norjassa ja Ruotsissa ei ollut anniskelumonopolia.

Maahantuonnissa oli myös eroja. Suomessa alkoholin maahantuonti, valmistus, myynti ja vienti olivat kaikki Alkon monopoleja – kuitenkin poikkeuksena se, että maahantuonti oli sallittu myös yrityksille, jotka suurehkossa määrin käyttävät väkiviinaa teollisessa toiminnassaan. Ruotsissa maahantuonti ei ollut monopoli, mutta luvan se tarvitsi (Läkemedelsverket, sosiaalhallitus). Norjassa valmistus oli vapaata, mutta maahantuonti ja tukkumyynti olivat monopoleja. Ostoluvan myönsi Nemnda for tekniskt sprit.

Vain Alkolla oli viranomaistehtäviä mm. lupahallinnon muodossa (anniskelu, teollisen alkoholin maahantuontiluvat) sekä omaa alkoholipoliittista, alkoholitaloudellista ja biolääketieteellistä tutkimustoimintaa. Kaikki monopolit harjoittivat alkoholipoliittista tiedotusta ja tekivät valistustyötä (sekä ns. kuluttaja- että

haittavalistusta) esimerkiksi joukkotiedotuskampanjoiden ja sidosryhmäyhteistyön muodossa.

Tanskassa oli vielä 1970-luvulla yksityinen monopoli Danske Spritfabrikker. Tämän monopolin toimilupa takasi tuolloin valtiolle vaikutusvallan keskeisimpiin alkoholipoliittisiin kysymyksiin, ennen kaikkea hintapolitiikkaan. Tanska poikkeaa muista Pohjoismaista: siellä monopoliajatuksella ei ole oikein ollut kannatusta. (Bruun 1972, 244). Kulutustasoltaan Tanska edustaa edelleen pohjoismaista huippua: alkoholihaittoja on Tanskassa pitkään ollut muita Pohjoismaita enemmän (ks. esim. Pohjoismaiset päihdetilastot 1980–2003). Päihdehaittojen ehkäisytyötä Tanskassa ohjaa nykyisinkin Sundhedsstyrelsen, jolla on ollut myös osa niistä viranomaisista, joita muissa Pohjoismaissa ovat hoitaneet itse alkoholimonopolit.

Pohjoismaat itse antoivat alkoholijärjestelmästäan yhtenäisemmän kuvan kuin se koskaan todellisuudessa oli (mm. Holder et al. 1998, 49–96). Jo historiallinen perusta on erilainen: vain Suomen ja Norjan monopolit syntyivät kielto-lain jälkeen. ETA- ja EU-jäsenyysneuvotteluissa Pohjoismaita kohdeltiin uniikin alkoholijärjestelmän omaavina uusina jäsen ehdokkaina. Sesaattoiolla kohtalokasta erityisesti Suomen alkoholijärjestelmän puoltajille, koska meillä oli Alkon tapainen keskitetty ja laaja monopoli.

Alkon suhde valvojiinsa

Oy Alko Ab perustettiin kontrolliviranomaiseksi ja vuoden 1932 väkijuomalain toteuttajaksi. Siitä tuli vuoden 1968 jälkeen myös merkittävä elinkeinonharjoittaja ja liikeyritys. Alko harjoitti mm. omaa ravintolatoimintaa. Alkoholipoliitikassa se oli suvereeni hallinto- ja substanssitoimija, ”koko alkoholipoliitiikka”, kuten yksi haastateltavani sitä kuvaa. Alkoholilakiesityksetkin kirjoitettiin Alkossa eikä sosiaali- ja terveysministeriössä ja Alkon virkamies esitteli ne eduskunnalle. Sama käytäntö oli mm. eläkelainsäädännön suhteen: sitä koskevat lakiesitykset kirjoitettiin Kansaneläkelaitoksessa. (Haast. 1. ja 5.).

Alkon ja sosiaali- ja terveysministeriön keskusjohtoista systeemiä alettiin vähitellen kutsua ”alkoholijärjestelmäksi”. Sitä eivät alkoholipoliitikot tai -tutkijat ole enää vuosiin erikseen määritelleet. ”Järjestelmää” perusteltiin sillä, että näin voitiin sovittaa yhteen saman organisaation sisällä kaikki ne eri suuntaan vetävät intressit, joita alkoholialalla oli (haast. 2. ja 3.; Partanen 1995, 404). Erityisesti nähtiin, että kokonaiskulutusta ja sitä kautta alkoholihaittoja pystyttiin parhaiten säätelemään keskitetyllä organisaatiolla. Samalla turvattiin valtion tulonmuodostus.

Alkon suhde valvojaansa sosiaali- ja terveysministeriöön on vaihdellut vuosien varrella. Suhteessa voi erottaa ainakin kolme, jopa neljä (?) isompaa käännettä. Ensin Oy Alko Ab oli jonkinlainen ministeriön raittiusosaston vastapooli. Näiden

välille tuntuivat kiteytyneen kieltoain peruja olevat alkoholipoliittiset jännitteet (Haatainen & Suonoja 1992, 248–280). 1970-luvulta lähtien jännite alkoi heiketä raittiusliikkeen menetettyä voimaansa.

Jännitelienee ollut heikoimmillaan 1980-luvulta alkaessa. Suhdetta kuvaavien ministeriön silloinen alkoholi- ja raittiusosaston virkamies Pentti Karhu:

"Me kaikki ministeriön alkoholipoliitiikan esittelijät olimme kutsuttu osastopäällikkö Puustisen luokse. Saimme lausua mielipiteemme tästä valmistella olevasta lainsäädännöstä. Olin itsekin silloin vielä teollisuuden valvoja enkä juuri joutunut alkoholipoliitikalla päästäni vaivaamaan. Esitin tilaisuudessa minua itseäni ja monia muitakin vaivanneen anniskelun aloittamista koskevan säännön muuttamista klo 12:sta klo 11:een, jolloin lounastunnit muutenkin alkoivat. Se oli sellainen jatkuvan komiikan aihe ... Eikö nyt tässä samassayhteydessä voitaisi tämäkin pikkuasia hoitaa? Siihen Puustinen vastaa vakavissaan: "Sisältyykö tämä Alkon ehdotukseen?" Ei, kyllä tää on ihan mun ikioma ajatus", vastasin. Ja siksi se sillä kertaa jäikin ..." (Haast. 1.).

Puustisen seuraaja, ylijohtaja Jarkko Eskola (haast. 5) kuvaa omistajasuhdetta pitkälle samoissa merkeissä. Hänen mukaansa oli itsestään selvää, että Alko isona monopolina oli "aika itsenäinen firma", vaikka se muodollisesti oli ministeriön johdettavana. Valtakunnan kärkipoliitikot istuivat hallintoneuvostossa. Alkon pääjohtajalla oli suora yhteys valtiovarainministeriöön. Alko toimi "budjettineuvottelujen puskurirahastona aina silloin kun tarvittiin". Alkoholin hinta päätettiin budjettiriihen yhteydessä. "Ei siitä STM neuvotellut..."

Alkon valtuuksiä keskitettiin vuoden 1968 lainsäädännössä, vaikka silloin säädettiin erillinen keskiolulaki. Tulkitsen (toisen käden lähteiden perusteella) Alkon vallan keskittymisen entisestään pitkälti Alkon silloisen pääjohtajan ja samaan aikaan kansanedustajana toimineen Pekka Kuusen ansioksi/syyksi. Eduskuntakeskustelusta käy ilmi (ks. tarkemmin Luku 8) joidenkin kansanedustajien raju kritiikki Alkon vallan laajentamista kohtaan. Konkreettisimmin sen ilmaisi edustaja Veikko Vennamo. Hänen mukaansa "uusi alkoholilaki keskittää vallan Alkoholiliikkeelle. Siitä tulee myös monopoliedut omaava veronkantoviranomainen, jossa verovarot, liikkeen käyttövarat ja yhtiön voittovarot ovat keskenään erottamattomassa sekamelskassa ..." (Eduskunnan pöytäkirjat 14.5.1968).

Valtionyhtiöiden hallintoneuvostojen roolista on pitkään keskusteltu. Niitä on ehdotettu jopa poistettaviksi. Minkälainen rooli oli Alkon hallintoneuvostolla? Vuoteen 1994 saakka sillä oli todellista päätösvaltaa. 1990-luvulla sen rooli vaikuttaa kovin irralliselta ja muodolliselta ainakin pöytäkirjojen valossa. Neuvoston tutustumismatkoja valmisteltiin tuon ajan tapaan poikkeuksellisen huolellisesti. "Paapominen" oli kuitenkin turhaa? Bertil Roslin, yksi Alko-Yhtiöiden johtajista, toteaa nyt jälkikäteen, ettei hallintoneuvostosta sitten tosipaikan tullen ollut "kerassaan mitään hyötyä" (haast. 8).

Kettil Bruunin mukaan (1972, 254) Alkon hallintoneuvoston mahdollisuudet jo 1960-luvulla kontrolloida mm. valtion tulo- ja menoarviota olivat vähäiset ja niiden käsittely kokouksissa suurpiirteistä. Lisäksi Alkon panimoiden ja likööritehtaiden kanssa tekemiä jokavuotisia sopimuksia ei ainakaan tuolloin alistettu hallintoneuvoston käsiteltäviksi. Käytäntö tuntuu jatkuneen: tällaisesta ei löydy mainintoja 1990-luvun pöytäkirjoista. Bruunin mukaan hallintoneuvostolla ei ollut edes mahdollisuutta kontrolloida ”osaa tärkeimmistä vuosittaisista talouspäätöksistä” (mt., 255).

Hallintoneuvosto ei myöhemminkään päässyt (halunnut?) osalliseksi todellisesta poliittisesta päätöksenteosta. Ilkka Suominen on ollut Alkon hallintoneuvoston jäsenenä jo vuosina 1974–1979 jäsenupuheenjohtajana vuosina 1980–1988 ja 1992–1994. Hänen mukaansa Alkon hallintoneuvosto ei ”todellakaan” ollut operatiivinen, vaan sen tehtävänä oli seurata alkoholipolitiikkaa. ”Muuten me olimme kuin herkkutatit muissakin yhtiössä.” Hallintoneuvosto lähinnä vain kuunteli ”niitä operatiivisen puolen selostuksia”. Niin kauan kuin oltiin monopolitilanteessa, ei se Suomisen mukaan nyt ”niin paljon hätkäyttänyt, mitä siellä alimmalla viivalla oli”. Alkossa tase ja tulos rakennettiin vähän toisin päin kuin markkinayhtiössä. Hallintoneuvosto katsoi lähinnä sitä, ”mitä sinne viivan alle pitäisi jäädä”, ja sitten vuosi rakennettiin sen mukaan. ”Ei me sitä operatiivista puolta sillä lailla seurattu, ei ainakaan enempää kuin muissakaan valtionyhtiöissä”. (haast. 6.).

Hallintoneuvoston kokouksissa olivat läsnä 1990-luvulla sekä sosiaali- ja terveysministeriön että valtiovarainministeriön virkamiehet, ensi alkuun lähinnä ”kuunteluoppilaina” (haast. 5.).

Suhde päävalvojaan eli ”omistajaan” (STM) muuttui vasta 1990-luvulla, jolloin Alkoa aletaan purkaa. Ministeriön sisällä alkoholiasioista vastasi ensin kansliapäällikkö Heikki S. von Hertzen. Hän halusi ottaa itse henkilökohtaisesti vastuun alkoholiasioista, mm. istumalla hallintoneuvostossa ministeriön edustajana. Jarkko Eskolalle alkoholiasioiden ylijohtajana jäi alkuun ”kevyempi” rooli. Vuonna 1993 von Hertzen joutui eroamaan. Sen jälkeen vasta alkoholiasiat palautuivat osastoa johtavalle virkamiehelle (haast. 5.). Ja kuten luvuissa 6 ja 7 osoitan, ne palasivat osastopäällikkö Eskolalle suorastaan korkojen kanssa. Erityisesti vuoden 1994 lainmuutoksen jälkeen Alkossa (siis Alko-Yhtiöissä) alettiin puhua valvojaminstrioiden sijasta ”omistajista” ja ”omistajapolitiikasta”.

Alkoholiasiat ovat näin myös omistajan sisällä vaihtaneet ”omistajaa”.

Kolmannen vaiheen omistajasuhteissa voisi laskea alkaneen silloin, kun pääjohtaja Koskentalen nimitettiin eduskunnan puhemies (jakokoomuksen puheenjohtaja) Ilkka Suominen joulukuun 15. päivänä 1993. Suomisen valinta oli eräänlainen ”läpihuutojuttu” ministeriön näkökulmasta:

"Koko tää Suomisen valinta oli semmoinen ettei me siihen ministeriön taolta paljon puututtu koska se oli semmoinen sisäinen ja meni aika luontevasti kun hän ilmoitti olevansa siihen halukas ja se tuntui aika selvältä vaikka ... kyllä siinä iso poliittinen linjanmuutos tehtiin. Kun Alko siihen saakka oli ollut sosialidemokraattisen pääjohtajan (Fagerholm, Kuusi, Koski) hallinnassa, oli valinta poliittinen signaali. Ja hyvin voimakaskin sellainen. Uusi puheenjohtajaoliuhanmuustaviiteryhmästä: hän oli kokoomuksen puheenjohtaja, entinen kauppa- ja teollisuusministeri, kylläkin eduskunnan puhe mies kuten Fagerholmkin. Suominen ottikin signaalin hyvin vahvana kuvitellen hänellä olevan nyt valtuudet Alkon rakenteiden muuttamiseen ...". (Haast. 5.)

Näyttää siltä, ettei viiteryhmältään uudenlainen pääjohtaja saanut edes uransa alussa sitä luottamusta, joka oli vallinnut ministeriön ja Alkon välillä vielä Kosken aikana. Koko Suomisen pääjohtajuuden ajan tuntui ministeriöllä ja Alko-Yhtiöillä olleen eri käsitys siitä, mikä oikein oli muuttuvassa ja muuttuneessa tilanteessa omistajan tahto. Alko-Yhtiöiden oma sisäinen strategia näytti olleen selkeä jo heti alkuun (ks. tarkemmin Luku 6). Vähitellen oma tahto valkeni myös itse omistajalle: Eskola totesi heidän ministeriössä joutuneen "vähän väliä miettimään, mitä healkoholipolitiikasta ja Alkosta oikein haluavat". Keskenään osapuolet eivät enää juuri näy asioita pohtineen (asiakirja-aineisto; haast. 5).

Suominen oli havainnut ministeriön suhtautumisen muuttumisen:

"Kun kokoomuspoliitikko Ilkka S. johtaa Alko-yhtiötä niin sitten homma menee liian markkinahakuiseksi ja viinan myynnistä ja sen edistämisestä tulee liian keskeinen homma, pidäkkeet murtuu ja sen takia se pitää saada ministeriön haltuun ja pois tältä markkinahakuiselta johdolta ja tuotantoyhtiöstä kokonaan ... Siinä oli juuri tämmöinen epäluottamus ... mutta emme me mielestämme antaneet siihen kovin paljon syytä ... me noudatimme kyllä, sanoisinko 'halkinaiselle kielellä', omistajan tahtoa ja strategiaa, mutta taustalla oli semmoisia asioita, jotka eivät menneet päivänkohtaisissa asioissa ristiriitaan ... mietimme sitä omaa sisäistä strategiaamme ..." (Haast. 6.)

Kolmas vaihe Alkon ja sosiaali- ja terveysministeriön suhteissa kulminoitui vähittäismyyntimonopolin irrottamisprosessiin, jolloin luottamus pula on jo puhjennut avoimeksi konfliktiksi ja omistaja ministeriö (yhdessä muiden asianosaisten ministeriöiden, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä valtiovarainministeriön, kanssa) ottaa ohjat käsiinsä (ks. Luvut 6 ja 7). Ministeriövetoisen alkoholipolitiikan kautta vuodesta 1995 alkaen voisi luonnehtia "neljänneksi suhdanteeksi"; siksi koukeroista polkua 2000-luvun alkoholipolitiikka tuntuu joutuneen kulkemaan (ks. Luku 7). Tulkitsen tilanteen niin, että Alko (Oy Alko Ab) erityisesti pääjohtaja Kosken johdolla, piti sosiaali- ja terveyspoliittisesta perustehtävästään aika hyvää

huolta vielä 1990-luvun puoliväliin saakka, vaikka yhtiö samana ajanjaksona kasvatti ydintehtävänsä sinänsä liittymättömiä elementtejä (random elements).

Alkon kansansivistystehtävä

Pääjohtaja Pekka Kuusella oli aikanaan vahva valistususkko: määrätietoisella valistamisella ja kansalaisten kaikenpuolisella kasvatuksella pystytään vaikuttamaan suomalaisiin juomatapoihin. Hän rakensi Alkolle ensimmäisen yrityskuvakampanjan nimeltä Auttamaton Alko jo 1950-luvulla, jossa tiedotusvälineistä ostetulla palstatilalla kerrottiin kansanomaisesti Alkon perustehtävästä ja yhteiskunnallisesta paikasta. Kuusta voisi luonnehtia ensimmäiseksi eurokasvattajaksi, sillä hän uskoi kansalaisten oppivan juomaan yhtä sivistyneesti viiniä kuin muut (länsi)eurooppalaiset, kunhan heille annetaan siihen mahdollisuus ja heitä siitä riittävästi valistetaan. Tämä käy ilmi Alkon Alkoholipoliittisesta Aikakauskirjasta jo 1940- ja 1950-luvulta (mm. Piispa 2005). Tältä pohjalta syntyi 1950-luvun viinikampanja, jossa alkoholimyymälät alkoivat ensimmäistä kertaa suositella viiniä väkevien sijaan. Kuusi ei kuitenkaan pystynyt samalla laajentamaan viinivalikoomaa, sen esti Alkon teollisuusjohtaja Heikki Suomalainen (haast. 3). Lisäksi – Kuusen suureksi harmiksi – kansalaiset eivät oppineet viinin, vaan oluen juojiksi.

Alko perusteli tiukkaa ravintolakontrolliaan myös kansalaiskasvatuksena. Sen avulla yritettiin häivyttää tavallisen kansan humalajuominen ja änkräkännit (mm. Sillanpää 2002; Peltonen 2002). Erityisesti suojeltiin naisia ja nuoria. Alkon kaksijakoisuus näkyi selkeimmin juuri ravintolapolitiikan kohdalla: paremmalle (mies)väelle tarjottiin ykkösluokan kalliita ravintolapalveluita samaan aikaan, kun yritettiin estää kansan(miesten) (olut)kapakoiden syntyminen. Myöhemminkin oli erityisen tärkeää luokitella ravintolat anniskeluoikeuksiltaan eri luokkiin. Näin meillä ei koskaan päässyt syntymään keski- ja eteläeurooppalaista pubi-, bistro- tai tavernakulttuuria. Meidät kontrolloitiin ja kasvatettiin siitä pois jo etukäteen.

Alkon kansansivistystie oli kivinen: tottelevaisuuden sijaan kansalaiset kehittivät nokkelasti alkoholikontrollin vastakulttuurisia reagointitapoja, joista tunnetuin on viinahuumori. Eliitin erivapaudet ovat osa toteutettua alkoholipoliitikkaa. Niillä on Suomessa pitkät juuret. Kansalaiset jaettiin jo varhain kolmeen eri ryhmään: tapakulttuurin taitajat, tyypilliset suomalaiset, huono-osaiset (Apo 2001, 312–334). Myös Matti Peltonen on löytänyt alkoholikysymyksen elitistisiä kerrostumia jo viime vuosisadan alkuvuosista saakka. Hänen mukaansa kieltolaki oli meillä voimassa käytännössä jo ensimmäisen maailmansodan aikana, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta: ensimmäisen luokan ravintolat saivat olla auki. Kun varsinainen kieltolaki sitten tasapuolisesti sulki nekin, Peltonen arvelee juuri sen tuoneen kieltoilaille vaikutusvaltaisia eliittiin lukeutuvia vastustajia. (Ks. esim. Peltonen 1988a ja b; 1997.)

Pertti Alasuutari (1996a) on verrannut Alkon kansansivistystehtävää Yleisradion vastaavaan rooliin. Alasuutari väittää näiden kahden harjoittaneen suorastaan kulttuurista protektionismia: siinä missä Alko kouli kansan viinapäätä, YLE:n ohjelmapolitiikka ohjasti tyhmää yleisöä. Avoimeen markkinatalouteen siirtyvä kolmas tasavaltako vasta sammuttaa kulttuurisen protektionismin?

Alkon modernisointi

Alko alkoi rakentaa jo 1980-luvulla valintamyymäläverkkoa vanhanaikaisten tiskimyymlöiden sijaan. Vuoteen 1990 mennessä oli perustettu jo 60 valintamyymälää. Tulkitsen tämän merkitsevän kuluttajanäkökulman mukaantuloa Alkon asiakastyöhön. Valintamyymälän oliselvityksissä todettu monipuolistavan myynnin rakennetta ilman kokonaiskulutuksen kasvua. Myös pullon ulkonäköä alettiin uudistaa siihen erikseen perustetun ns. etikettityöryhmän toimesta. Ravintoloiden säätelyä oli urakalla purettu ja vastuuta siirretty yhä enemmän ravintoloille itselleen. Hinnottelussa oli voimassa enää maksimi- ja minimihinnat, joiden sisällä ravintolat saivat vapaasti liikkua. (Alkon vuosikertomukset 1980–1990). Naapurimaa Ruotsi aloitti valintamyymäläkauden vasta paljon myöhemmin, 2000-luvulle tultaessa (haast. 10).

Ilkka Suominen vertaa Koskea ja Kuusta:

"Kyllä se Pekka oli semmoinen herrasmies, joka ei paljoa miettinyt tehokkuuksia. Oli siellä [Alkossa] tämä äkäinen [Heikki] Suomalainen, mutta hänkin oli enemmän tiedemies kuin teollisuusjohtaja. Hän saattoi äristä ja murista ja purista ... se oli aika paljon vielä sitä, myös sillä markkinahakuisuuspuolella, että kun meillä nyt kuitenkin on tämä valtion kassa käytettävänä, niin eihän meidän nyt tarte niin kauhean markkina- ... tai mieluumminkin tehokkuus- ... hakuksia ... olla. Hämmästyttävää kyllä, kaupunginjohtaja Koski rupes aika pian sitten muuttamaan. Alko olikin Kosken aikana selkeästi kaksijakoinen: siellä oli tehokkuuteen pyrkivä teollinen toiminta ja logistiikassa tehokkuuteen pyrkivä jakelu, jossa pelasi aika kohtuudella jo markkinateollisuuden lait, ja sitten oli tämä ... tavallaan virasto. Sitten siihen vielä liittyi aikanaan murheenkryyni, sittemmin kultakaivos Arctia, siis silloiset Yhtyneet Ravintolat tai mikä se nimi nyt olikaan ..." (Haast. 6.)

Koski modernisoi Alkoa ottamalla mukaan uusia ja innovatiivisia toimialoja. Niiden tehtävänä oli paitsi vahvistaa monopolin teollisuutta ja ulkopuolisia elementtejä (mm. biotekniikkaa) myös vahvistaa Alkon imagoa monialayrityksenä eikä vain valtion viinakauppana (haast. 3). Biotekniikan mukaan ottaminen oli silloisen pääministerin Kalevi Sorsan idea (Pekka Olkkonen, suullinen tieto). Gallup Oy oli tehnyt Alkolle yrityskuva-analyysin jo 1981 (Haaranen 1983). Sen mukaan Alko

ei poikennut mitenkään ratkaisevasti yrityskuvaltaan vastaavista yrityksistä ja laitoksista. Alkon asema tai Suomen alkoholijärjestelmääsinänsä ei asetettukyseenalaiseksi. Selvänemmistö piti yhtiön merkitystä alkoholipolitiikan kehittämisessä sopivana ja sen osuutta yhteiskunnan alkoholiasioiden hoidossa oikeana. Hinta-politiikkaa lukuun ottamatta Alkon käyttämiä erillisiä alkoholipoliittisia keinoja ei juuri tunnettu. Alko yrityksenä oli melko tuntematon.

Alko yhtiöitettiin ensimmäisen kerran 1992 ja toistamiseen EU-paineiden alla 1995. Vappuna 1994 Koski esittelee yhtiöittämissuunnitelman uudelle pääjohtaja Suomiselle. Sen piti kelvata sekä Euroopan unionille että Suomen hallitukselle kuin myös entisille ja uusille omistajille (sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi mm. kauppa- ja teollisuusministeriölle, josta oli tullut vuoden 1994 laissa myös Alkon yritystoiminnan omistajaosapuoli). Suominen hyväksyi Kosken esittämän suunnitelman, mutta nopeutti sen voimaantuloa vuodelle eli halusi yhtiöittää Alkon jo vuoden 1995 alusta. (Haast. 7.)

Veikko Kasurisen (haast. 11) mukaan Alkoon rakennettiin asianmukaiset talous-jaseurantajärjestelmät vasta 1990-luvun alkupuolella tulosityksikkövaiheessa. Alko-Yhtiöiden aikana sitten ”opeteltiin tätä liikkeen johtamista vähän toisella tavalla kuin aikaisemmin”. Hänen mukaansa ero 1990-luvun alun Oy Alko Ab:n ja Alko-Yhtiöiden välillä oli tässä mielessä varsin suuri.

Tällaisen modernisoidun, yhtiötetyn, kaksijakoisen (teollisuus- ym. markkinavetoinen toiminta, alkoholipoliittiset tehtävät), yrityksenä laajentuneen ja kulluttajanäkökulmaa painottavan alkoholikonsernin sekä ETA- että EU-neuvottelijat 1990-luvulla Suomessa kohtaavat.

Alkon ristiriitainen rooli

Alkon perustehtävänä on alkoholipolitiikan hoito niin, että siitä koituvat haitat ovat mahdollisimman pienet. Tämä perusvelvoite on kirjattu alkoholilain ns. periaatepykälään. Vuoden 1932 laissa periaatepykälä on kirjoitettu muotoon:

5§. Väkijuomaliikkeen järjestettävä siten, että samalla kun estetään laitontaliikettä, väkijuomien käyttöä supistetaan mahdollisimman vähin sekä juoppoutta ja sen turmiollisia vaikutuksia ehkäistään.

Näin kirjoitettu lakipykälä asettaa alkoholimonopolin ydintehtävän tiukkoihin raameihin. Sen mukaan Alkon tulee supistaa väkijuomien käyttöä mahdollisimman vähin ja siten ehkäistä juoppoutta.

Mielenkiintoista Alkon kehityskaaren kannalta on se, miten vuoden 1968 laissa periaatepykälä muutettiin muotoon:

5§. Alkoholiasioita hoidettaessa ja järjestettäessä on pyrittävä siihen, että alkoholista aiheutuvat haitat ja vauriot muodostuvat mahdollisimman vähäisiksi.

Muotoilu näyttää nyt suorastaan vesittyneeltä edelliseen nähden? Alkon tulee enää vain pyrkiä siihen, että alkoholista aiheutuvat haitat ja vauriot muodostuvat mahdollisimman vähäisiksi. Pekka Kuusiko haki Alkolle lisää vapausasteita tällä uudella muotoilulla? Siltä näyttää.

Kettil Bruun (1972, 248) tulkitsee lain sanamuodon olleen "voitto Alkolle". Alkon ei enää tarvinnut ehkäistä haittoja ja niiden minimoimiseenkin tuli vain pyrkiä. Uusi muotoilu antoi Alkolle aika vapaat kädet toimia. Tulkitseen tilanteen niin, että nyt Alkon ydintehtävästä kiinni pitäminen ja sen konkreettinen toteuttaminen olivat pitkälti sosiaalipoliittisesti orientoituneiden pääjohtajien Kuusen ja Kosken omassa harkinnassa.

Koski tulkitsee periaatepykälää aika tiukasti: hän näyttäisi pitäneen Alkon sosiaali- ja terveystoimien näkökohdista jopa tiukemmin kiinni kuin laki olisi edellyttänyt.

Alkon perustehtävä ja sen toteuttaminen ovat aina olleet kaksijakoisia koetellen Alkon uskottavuutta. Bruun kuvaa tätä kaksijakoisuutta mielestäni hyvin (mt., 248):

"Alkon tehtävänä on tyydyttää väestön alkoholintarvetta, hoitaa tuotantoa ja jakelua. Olisi kai kummallista, jos tuotantoelimet eivät haluaisi toimittaa hyviä tuotteita markkinoille ja jos jakeluelimet eivät haluaisi joustavaa myyntiorganisaatiota. Mutta kun viina menee hyvin kaupaksi, alkavat ne jotka vastaavat siitä että yhtiötä hoidetaan periaatepykälän mukaisesti huolestua ja vaatia vastatoimia; liian joustava myyntiorganisaatio törmää myynnin yhteiskunnallisen kontrollin vaatimuksiin."

Alko valtiontalouden "puskurina"

Alkoholipolitiikan ja Alkon uskottavuutta on ennen kaikkea heikentänyt Alkon valtiontaloudellinen rooli. Valtiovarainministeriön ote Alkosta on vuosikymmenten kuluessa vain tiukentunut: fiskaaliset intressit ovat varsin usein olleet vastakain sosiaalisten intressien kanssa, mutta jälkimmäiset tuntuvat poikkeuksetta häviävän. Ja häviävätyhjä selvemmin? Viimeksi tämä asetelma konkretisoitui vuonna 2004 verolakien muutosprosessissa, joka päätös oli ennen kaikkea valtiontalouden kannalta (lyhyellä aikavälillä) edullisin jättäen kansanterveydelliset seikat toissijaiseen asemaan.

Valtion alkoholitulot kasvoivat aina vuoteen 1992 saakka. Vuonna 1988 Alldardin komitean parhaillaan istuessa alkoholitulot olivat vielä yhteensä 9,9 miljardia markkaa ja seuraavana vuonna 11,0 miljardia markkaa eli noin 9 prosent-

tia valtion tuloista pääomaeriä lukuun ottamatta. Uusi alkoholilaki muutti valtion alkoholitulojen rakenteen; esimerkiksi vuonna 1994 Alko-Yhtiöt tuloutti saamistaan 912 miljoonan markan voitoista ennen varauksia ja veroja valtiolle yhteensä 517 miljoonaa markkaa. Siinä on kuitenkin vain Alko-Yhtiöiden oma tuloutus. Stakesissa on laskettu valtion verotulojen olleen 1997–2002 keskimäärin noin 10–11 miljardia markkaa (siis noin 2 miljardia euroa). Tulolaskelmissa on mukana arvonnalisävero. Tämä summa on edelleen noin reilut viisi prosenttia valtion tuloista.

Vuoden 2004 alkoholijuomaverotulot olivat yhteensä 1 070 784,8 tuhatta euroa eli 21,5 prosenttia vähemmän kuin edellisenä vuonna (Ritva Hein, suullinen tieto 2005).

Alkoholituloilla on edelleen merkittävä valtiontaloudellinen asema. Vuosikymmeniin ei valtio enää ole katsonut tarpeelliseksi ohjata näin kerättyjä tuloja suoraan pahenevien päihdeongelmien tehostettuun hoitoon taikka ehkäisevään työhön. Kauas on edetty niistä Alkon syntymisen periaatteellisista ajoista, jolloin valtion alkoholiverolla nähtiin olevan ennen kaikkea ”sosiaalipoliittinen luonne ja oikeutus”. Alkon liiketulot määriteltiin käytettäväksi ”enimmäkseen määrättyihin väkijuomista johtuviin tarpeisiin”. (Lohikoski 1937.)

Onko nyt (2005) tilanne kärjistymässä? Lasse Murto, Antti Holopainen ja Rauno Mäkelä vaativat 24.6.2005 (HS) alkoholiveron asteittaista korotusta. He muistuttavat päättäjiä siitä, että vuoden 2004 veroale suosi ensisijaisesti alkoholielinkeinoja ja että sosiaali- ja terveystaloudelliset näkökohdat sivuutettiin kokonaan. Nyt jo heidän mukaansa on päihdepalveluista käynyt ilmi, että alkoholin aiheuttamat haitat tulevat synnyttämään lisäkustannuksia, jotka koostuvat kuntien terveyspalveluiden, päihdehuollon ja lastensuojelun kustannuksista kunnille. Kirjoittajat ehdottavat asteittaista valtion alkoholiveron korotusta ja tästä tulevan ”lisätulon ohjaamista suoraan kunnille päihdehuoltolain velvoittamaan ehkäisy-, hoito- ja kuntoutustoimintaan”.

EU-integraatio Alkon sisältä nähtynä 1992–1994

Ahlaisten kallion strategia

Vuonna 1992 Alko asemoiti itsensä uudelleensuhteessa integraatioon. Silloinen pääjohtaja Heikki Koski ottaamuutosstrategian ohjat vahvasti omiinkäsiinsä. Senäkö Kosken juhannuksen jälkeisellä viikolla kirjoittamasta neljästä ”Ahlaisten kalliolla” syntyneestä muistiota (Heikki Kosken muistiot Alkon johtokunnalle 29.6.1992, PM 1: Työryhmien työstä, PM 2: Yhteenveto eräistä yhteyksistä, PM 3: Perusvaihtoehtojen pohdintaa, PM 4: Käsittelystä Alkossa. Alko Oy:n arkisto). Myös Mirja Österberg (2005, 112–113) arvioi Alkon uuden linjan löytyneen vuoden 1992 alku-

puolella. Helmikuun ja elokuun 1992 välillä Alkon johto ottaa "ensimmäistä kertaa" selkeän kannan integraatioon ja sen vaikutuksiin Alkolle. Syksyllä 1992 Alkon johto piti kiinni enää vain vähittäismyyntimonopolin säilyttämisestä.

Muistion osa PM 1 luotaa alkoholityöryhmien työtä. Verotyöryhmän osalta muistiossa todetaan, että "tukkumyyntimonopolin osalta alkoholiverotustyöryhmä ei ole ottanut lopullista kantaa vaan sisällytti mietintöönsä molemmat vaihtoehdot perusteineen: tukkumyyntimonopoli säilyy tai ei säily. Tältä osin työryhmä siirsi ehdotuksen tekemisen alkoholilakityöryhmälle".

Tuntuu oudolta, ettei muistiossa millään tavalla kommentoida sitä, että valtiovarainministeriön verotyöryhmän raporttiin kirjattiin kaksi erilaista vaihtoehtoa. Toinen vaihtoehto sisälsi tukkumyyntimonopolin, jonka kautta Alkolla edelleen olisi säilynyt valta hinnoitella alkoholijuomat. Toinen vaihtoehto taas oli lähempänä ETA- ja EU-lainsäädäntöä. Tämän täytyi olla jo Alkon johdon tiedossa? Se oli konsernin vallan ja rahavirtojen kannalta olennainen asia. Jopa niin olennainen, ettei sitä tarvitse johtokunnalle muistiossa erikseen vakuuttaa (?).

Alkoholilakityöryhmän työtä Koski eritteli mielenkiintoisesti: työryhmä on kyllä asetettu Alkon aloitteesta, mutta sen kokoonpano perustuu pitkälti työryhmän asettaneen ministerin Toimi Kankaanniemen "henkilökohtaiseen näkemykseen". Koski toteaa myös elinkeinon valpastuneen: ne näkevät nyt tilaisuutensa tulleen ja esittävät Alkon monopolin purkamista. Vain vähittäismyyntimonopolin kohdalla Koski on ollut havaitsevinaan "jonkinasteista varovaisuutta".

"Panimot melkein puoltavat vähittäismyyntimonopolin säilyttämistä ja kauppakin korostaa rauhallista ja hallittua etenemistä. (...) Lakityöryhmässä olen esittänyt, että ensin pitäisi ottaa kantaa siihen, missä määrin ollaan valmiita puolustamaan sosiaali- ja terveyspoliittisiin perusteisiin nojautuvaa pohjoismaista alkoholijärjestelmää. Sen jälkeen sitten katsotaan, miten ETA-sopimuksen tai kotimaisen kilpailulainsäädännön perusteella pohjoismaiseen alkoholijärjestelmään kohdistuvat paineet sopeutetaan tähän kokonaisuuteen. Lähtökohdana tälle kokonaistarkastelulle on, että 'terveys on arvo, kilpailupolitiikka vain väline'."

Muistiosta henkii vahvasti se eettinen periaate, jota pääjohtaja piti näyttävästi julkisuudessa esillä, eli se, että "terveys on arvo, kilpailupolitiikka vain väline". Se oli myös viesti muille päätöksentekijöille alkoholipolitiikan kansanterveydellisistä lähtökohdista, joista Alko (ainakin Koski) halusi pitää kiinni.

Koski kysyy passiivimuodossa, "missä määrin ollaan valmiita puolustamaan (...) pohjoismaista alkoholijärjestelmää". Hän ei nosta esiin sitä, missä määrin Alko itse on valmis puolustamaan alkoholipoliittista perustehtäväänsä. Alko linjaa omat ratkaisunsa pitkälti sen varaan, miten ne muiden toimijoiden (valtioneuvosto, eduskunta, ETA- ja EU-neuvottelijat) taholta nähtiin. Yksin Alko ei halunnut (tai ei usko kykenevänsä?) jäädä kansan terveyden vartijaksi, vaan siihen tarvittiin

poliittista tukea ja yhteistä tahtotilaa. Viittaus tukeen oli paikallaan: juuri tuohon aikaan mielipideilmaston tiedettiin olevan kaikkein kriittisimmillään koko julkista sektoria ja erityisesti "holhousmonopoleja" kohtaan (ks. Luku 8).

Alkon johto alkoi nopeasti tässä vaiheessa oivaltaa, että Alkon rooli voi olenaisesti kaventua ja samalla muuttaa koko yhtiön rakennetta. Huoli "sopimuksetomaan tilaan" joutumisesta oli paikallaan: aikaa oli vain reilu vuosi saada uudet ETA:n huomioon ottavat säädökset valmiiksi. Aikataulu tuntuu kireältä, ellei jopa mahdottomalta. Sopimuksetonta tilaa voisi jossain määrin tulkita muulle elinkeinolleedulliseksi tilanteeksi. Syntynyttä tilannetta voitiin näin käyttää hyväksi ja viedä asioita ETA-tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Oletusta näyttäisi tukevan Restamarkin tapaus. Heti ETA-sopimuksen voimaan tultua tammikuussa 1994 Suomen tullit pysäyttää ravintoloiden tukkumyyntiorganisaation eli Restamarkin maahantuomat alkoholijuomat. Näin syntyi tilanne, jossa Suomen silloin voimassa ollut alkoholilainsäädäntö (maahantuontimonopoli) joutui vastatusten ETA-lainsäädännön kanssa. Eftan valvontaelin (ESA) antaa päätöksensä Restamarkin tapauksesta joulukuussa 1994. Sen mukaan silloin vielä voimassa ollut maahantuontimonopoli todetaan Rooman sopimuksen vastaiseksi. Suomi on jo kuitenkin ehtinyt muuttaa lainsäädäntönsä vuoden 1994 lopulla hyväksytyssä alkoholilaissa, joka tulee voimaan 1.1.1995. Päätöksellä on enää painovoimaa Norjan alkoholimonopolille (mm. Roslin 2000, 71).

Seuraava Kosken muistio (PM 2) on strategiamuistio siitä, miltä tahoilta monopoli voi odottaa saavansa tukea ja mistä löytyvät ne "erittäin kriittiset tahot". Tukijoukkoihin kuuluisivat mm. sosiaali- ja terveysalan viranomaiset, järjestöt ja asiantuntijat. Erityisen tärkeä on eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta, muiden tahojen tukien lähinnä tiedotusvälineiden kautta tulevaa välillistä tukea. Tukiin kuuluu myös valtiovarainministeriö, "valtionaloudellisin, ei ehkä niinkään sosiaali- ja terveyspoliittisin perustein". Myös valtiovarainvaliokunta mainittiin erikseen. Maa- ja metsätalousministeriöstä oli Kosken mukaan myös odotettavissa tukea, mutta vähän erilaisin perustein.

Poliittisista puolueista keskustasta, SDP:stä ja Vasemmistoliitosta sekä kristillisten taholta on saatavissa tukea pohjoismaisen alkoholijärjestelmän perusperiaatteille, vaikkakaan ei, kristillisiä lukuun ottamatta, yksiselitteisesti. RKP:n ja vihreiden piirissä kannat vaihtelevat enemmän ja kokoomuksen kanta on kilpailua ja Alkoa asteittain tapahtuvaa yksityistämistä suosiva. Tämä tiekartta osoittautui lopulta melko hyvin paikallistetulta.

Muistiossa mainittiin lisäksi Alkon hallintoneuvosto sekä oma henkilöstö. On tärkeää, että Alko esiintyisi sisäisesti kyllin yhtenäisenä. Se tarkoittaisi mm. sitä, että "henkilöstön osallistumisella suunnitteluun ja toteutukseen on yhtiössä kokonaisuutena ja sen joka osassa hyvin tärkeä merkitys". Tukijoiden piiriin, vaikkakin löyhästi, Koski listasi vielä ympäristöministeriön sekä pohjoismaiset alkoholiyhtiöt.

Erityisen kriittiset tahot olivat kauppa- ja teollisuusministeriö ja kilpailuviranomaiset, vaikka niiden piirissä "ymmärretään sosiaali- ja terveyspoliittisia ja valtiontaloudellisia perusteluja, asettavat ne kilpailun edistämisen etusijalle ja katsovat, että jo ETA-sopimus ja erityisesti valmistautuminen EY-aikaan edellyttävät myös alkoholijärjestelmän perusteellista uudistamista". Muistion mukaan myös ulkoministeriön edustajien "uskoa on koko ajan vahvistettava" siinä, että pohjoismaisen alkoholijärjestelmän olennaisten piirteiden säilyttäminen ja alkoholipolitiikka olivat niitä asioita, jotka myös kuuluivat maakohtaisten neuvotteluiden piiriin. Samoin oli pidettävä yhteyttä Suomen Brysselissä toimiviin edustajiin. Erityisen kriittisiä olivat yksityisen alkoholielinkeinon edustajat: "nämä alat ovat nähneet tilaisuutensa tulleen ja edessä olevan uuden eurooppalaisen järjestyksen varjolla pyrkivät kaikin keinoin edesauttamaan yksityisen voitontavoittelun mahdollisuuksia alkoholialalla".

Koski totesi lopuksi käyneensä talven, kevään ja alkukesän mittaan hyvin laajan keskustelukierroksen ministereiden, eri ministeriöiden virkamiesten, kansanedustajien, eri järjestöjen edustajien ja asiantuntijoiden kanssa edessä olevasta kehityksestä alkoholipolitiikan ja Alkon kannalta. Näitä keskusteluja tulisi hänen mukaansa jatkaa, mutta "kiinnittää poliittisiin päättäjiin eri elimissä aivan erityisen huomio tuomalla esiin niitä näkökantoja, joita 'me Alkossa' pidämme tärkeinä".

Neljä eri strategiovaihtoehtoa

Alkon myöhempi toimintapoliittinen strategia nojasi vahvasti PM 3:ssa esitettyyn perusvaihtoehtojen pohdintaan. Koski piti jo tuolloin selviönä, että välittömään ulkomaankauppaan liittyvistä monopolin osa-alueista, tuonti- ja vientimonopolista, jouduttaisiin luopumaan. Myös periaatteelliset ristiriitaisuudet jouduttaisiin purkamaan, mikä käytännössä merkitsisi alkoholihallintoon (läh. alkoholilupa-) liittyvien viranomaistehtäviensä siirtämistä sosiaali- ja terveysviranomaisten hoidettaviksi. Kosken mukaan jo ETA-sopimuksesta johdettavissa olleet paineet tukkumyyntimonopolin purkamiseksi olivat erittäin kovat. Lisäksi kotoiset paineet valmistusmonopolia kohtaan olivat koko ajan lisääntymässä. Siksi Alkossa jouduttiin niinyrityksenä kuin alkoholipolitiikan harjoittajanavarautumaan erilaisiin vaihtoehtoihin.

1) Monopolivaihtoehto

Vaihtoehdossa ETA-sopimusta tulkittiin siten, että tuonti- ja vientimonopoli jouduttaisiin purkamaan, mutta tukkumyynti-, vähittäismyynti- ja valmistusmonopolit edelleen säilyisivät, mutta alkoholilupa-asioiden hoitoon liittyvät viranomaistehtävät siirrettäisiin sosiaali- ja terveysviranomaisille. Alkoholipoliittiset

tehtävät (tutkimus, suunnittelu, valistus, tiedotus ym.) jäisivät edelleen Alkolle. Tämän vaihtoehdon Alkon johtajisto oli jo aiemmin ottanut lähtökohdaksi.

2) Suppeampi monopolivaihtoehto

Tässä vaihtoehdossa myös tukkumyyntimonopoli jouduttaisiin ETA-sopimuksen perusteella purkamaan lyhyen siirtymäajan kuluessa. Samoin jouduttaisiin vaiheittain luopumaan valmistusmonopolista. Vähittäismyynti jäisi edelleen monopoliksi nykytilaajuudessaan. Vähittäismyyntimonopoli ja alkoholipoliittiset tehtävät muodostaisivat sosiaali- ja terveystoiminnaksi perusteltavissa olevan kokonaisuuden. Tämä vaihtoehto edellytti myös konsernirakenteen puitteissa nykyistä pidemmälle menevää organisatorista eriytymistä osa-alueiden kesken.

3) Kilpailuvaihtoehto

Siirtymäkauden kuluessa Alko joutuisi kilpailutilanteeseen kaikessa muussa paitsi ehkä votkien valmistuksessa ja väkevien alkoholijuomien myynnissä, jotka edelleen säilyisivät Alkon monopolialueena.

4) Yksityistämismallivaihtoehto

Tässä vaihtoehdossa Arctia yksityistettäisiin samoin kuin jotkin teollisuuden osa-alueet. Tämä yksityistämismallivaihtoehto voisi kytkeytyä lisäosanavaihtoehtoihin 1–3. Näitä perusteluja ei etsitä ETA- eikä EY-jäsenyydestä.

Yhteenvedossaan Koski totesi muun muassa, miten ”Alkon tulee tässä vaiheessa varautua ainakin kohdan 2 (suppeampi monopoli) mukaiseen ratkaisuun”. Tärkeätä siinäkin oli ”pitää Alkon konsernirakenne koossa ja kehittää Alkoa kilpailukykyiseksi yritykseksi, jonka tehtäväkenttään kuitenkin edelleen kuuluvat sosiaali- ja terveystoiminnat perustehtävät”.

Muistio PM 4 kertasi marssijärjestyksen Alkon sisällä: koko johtajisto toimi ETA- ja EY-työryhmänä. Sen tulisi kokouksissaan säännöllisesti seurata ja arvioida tilanteen kehitystä ja tehdä tarvittavat johtopäätökset. Pääasiallinen valmistusluvastuu on ”minulla ja Bertil Roslinilla”. Kosken mukaan oli myös tärkeää, että ”koko henkilöstö on tiiviisti mukana valmisteltaessa ETA- ja EY-kehityksen vaatimia toimenpiteitä”.

Alkon johtajistolle ehdotettiin jo kesän 1992 kokouksessa suunnaksi vaihtoehtoa 2, jossa alkoholipoliittinen ydintehtävä olisi jäänyt vähittäismyyntimonopolin varaan.

Muistioidentekstisistä toimenpiteistä Alkon valmistautumisesta sekä priorisoinnista. Itse asiassa on aika hämmästyttävää, että Alkossa nostettiin esiin joulukuussa 1992 jopa vaihtoehto 4, jossa koko alkoholielinkeino olisi yksityistetty vähittäismyyntiä myöten. ETA-sopimus oli huhtikuussa allekirjoitettu Oportossa, helmikuussa oli tullut tieto siitä, miten Suomi hakee myös EY-jäsenyyttä ”yh-

den virkkeen kirjeellä" 1.1.1995 lähtien ja maaliskuussa oli asetettu von Hertzenin työryhmä pohtimaan alkoholilain uudistusta. Alkon sisällä oltiin periaatteessa valmiita (kaikkien?) monopolien purkamiseen jo ennen kuin sitä ehdotettiin minikään muun instanssin taholta? Tämän voisi tulkita joko pelkästään kylmäksi reaalipolitiikaksi tai sitten niin, että Alkolla itselläänkin oli halu uudistaa tehtäviään ja organisaatiotaan nimenomaan yritys-Alkon suuntaan.

Maaliskuussa asetettu von Hertzenin johdolla istunut alkoholilakityöryhmä ei ollut vielä julkaissut edes ensimmäistä 18 sivun raporttiaan, jossa se ehdottiosaa monopoleista purettavaksi, ei kuitenkaan vähittäismyyntiä. Elena Savia alkoi tuolloin vasta hahmotella omaa Eurooppa-oikeutta koskevaa väitöskirjaansa, joka julkaistiin lokakuussa 1993. Alko oli jo syksyllä (31.10. 1991 saanut lausunnon Turun yliopiston apulaisprofessorilta Kari Joutsamolta (Alko Oy:n arkisto). Sen mukaan Alkon asema olisi mahdollista säilyttää vähittäismyynnin osalta nykyisellään vetoamalla sen toimintaan "veromonopolin luonteen yrityksenä". Lausuntoon mielenkiintoinen: juuri veromonopolia puolestaan Antti Satuli varoitti EY-neuvottelijoita edes mainitsemasta komission kanssa neuvoteltaessa (ks. edellinen luku)!

Sekä Joutsamon lausunto että valtion yhtiöiden ETA-työryhmän tammikuussa 1992 valmistunut muistio oli johtajistolla käytössään jo maaliskuun 1992 kokouksessa.

Alko valitsi kesällä 1992 neljästä pääjohtajan esittämästä vaihtoehdosta kohdan 2, joka säilyttäisi vähittäismyynnin monopolin, mutta murtaisi asteittain muut monopolit. Näyttäisi siltä, että Alko oli jo tässä vaiheessa valmis asteittain luopumaan koko konsernille elintärkeästä hinnoittelumonopolista, vastoin Joutsamon lausuntoa. Alkoholipoliittisesti tärkeintä oli pitää kiinni nimenomaan vähittäismyynnin monopolista. Muutos 5.3.1992 esitettiin johtajiston kannanottoihin oli merkittävä: sen mukaan "pyrittäessä pohjoismaisen alkoholijärjestelmän olennaisten piirteiden säilyttämiseen, nykyinen myyntijärjestelmä (ml. tukkukauppa) sekä valmistus muodostavat sosiaali- ja terveystaloudellisesti että taloudellisesti perustellun kokonaisuuden". Alkon kypsyminen muuhun kuin vähittäismyynnin purkamiseen näyttää tapahtuneen vuonna 1992 helmikuun ja kesäkuun välillä.

Kaikissa vaihtoehdoissa oli yksi ehto ylitse muiden: Alko oli pidettävä yhtenäisenä konsernina. Konsernin rakenteeseen ei ollut syytä puuttua, mutta sen organisaatiota tulisi eriyttää. Missään esitetyissä neljästä vaihtoehdosta ei Koski ehdottanut konsernirakenteen purkamista tai jakamista edes yhtenä mahdollisena vaihtoehtona. Konsernin koossapitäminen näyttäisi olleen Suomen (yritys) Alkolle tärkeämpää kuin vähittäismyynnin monopolioikeus. Sen ensisijaisuus näyttäisi jo tässä vaiheessa ohittaneen kansanterveydensuojaamisen. Konsernistä kiinnipitämisen voisi osaltaan selittää usko myös vähittäismyynnin nopeasta purkautumisesta. Sosiaalipoliittisesti orientoituneena tutkijana voi vain ihmetellä, vallitsiko Alkossa näin heikko usko omasta perustehtävästä jo prosessin alkuvaiheessa.

Miksi Koski halusi pitää konsernista kiinni? En näe siihen alkoholipoliittisia syitä. Oli varmasti muita syitä, jotka saivat pitämään konsernia pystyssä. Tuskin kukaan – edes tuolloin – uskoi olevan mahdollista pitää samassa konsernissa sekä monopolitoimintoja että avoimeen markkinatilanteeseen vapautettuja toimintoja. Tällaisen symbioosin tyrmäävät Eurooppa-oikeuden asiantuntijat, kotimaiset kilpailuviranomaiset sekä sosiaali- ja terveysviranomaiset. Koski korosti vielä omassa haastattelussaan (2004) pitäneensä tärkeänä sekä konsernin kokonaisuutta että siinä mukana olevia alkoholipoliittisia elementtejä, alkoholitiedotusta, valistusta ja tutkimusta (siis kohdan 2 mukaisesti). Näissäkö olisi ollut riittävästi ainesta pitämään konsernin alkoholipoliittinen perusydin (sitkoaine) uskottavasti koossa? Näin ehkä tuolloin Alkon johdossa kuviteltiin. Kuten myöhemmin näemme, Alko-Yhtiöt puolestaan kuvitteli voivansa pitää konsernin koossa kokonaan ilman ”sitkoainetta”.

Suomen (ja silloisen Alkon johdon) priorisointia ihmetteli vielä syksyllä 2004 Systembolagetin ex-pääjohtaja Gabriel Romanus (haast. 10). ”Miksi Suomelle on niin tärkeää, että valtio omistaa viinatehtaita?” Altian entinen pääjohtaja Veikko Kasurinen (haast. 11) on Romanuksen kanssa samoilla linjoilla: ”valtio on aivan väärä omistaja Altian tyyppiselle yritykselle”. Kysymys on Kasurisen mukaan jo pitkään ollut vain siitä, että ”milloin ja miten”. Ilman 1992 syntynyttä Pro Kosken korvaliikettä Altian pääomistaja olisi jo jokin muu kuin valtio.

Olen referoinut tätä vuoden 1992 muistiokokonaisuuttavarsin perusteellisesti, koska mielestäni paljasti olennaisesti Alkon muutosstrategian sekä myös sen, missä vaiheessa Alkossa aletaan valmistautua mahdollisiin muutoksiin. Lisäksi siitä kävi ilmi, miten keskustellen ja koko henkilöstön muutosvalmiuttaprosessoiden Alkon johto valmisti Alkoa tulevaan. Pääjohtaja otti ohjat käsiinsä mm. kirjoittamalla strategiamuistioita ja hyväksyttämällä ne johtajistossaan.

Strategialinjausten listaaminen neljään perusvaihtoehtoon täytyi olla senaikaisessa Alkossa varsin radikaali toimenpide. Toisaalta se ei ehkä sitä ollut. Alkon johtoa oli juuri 1991 vahvistettu johtajilla, joita voisi kutsua ns. managerijohtajiksi. Tällaisiksi luen muun muassa Antti Keräsen, Veikko Kasurisen ja Reijo Salmen. Näin katkesi siihen saakka yhtiössä ollut poliittisten johtajanimitysten ketju (mm. Nestori Kaasalainen, Mikko Immonen, Pentti Sillantaus). Edes Ilkka Suominen valitsemista pääjohtajaksi 1.9.1994 alkaen ei voi enää mm. pitkän hallinto-neuvostokokemuksen perusteella pitää pelkästään poliittisena. Suomisessa on sekä poliittisen että manageroivan johtajan (?) aineksia. Hän itse korosti manageroivaa johtajuuttaan: ”Jätin politiikan. En lobannut” (haast. 6). Oli Suominen sitten itse manageroiva poliitikko tai poliittinen manageri, ainakin hän tuntui antaneen vapaat kädet luottojohtajilleen Veikko Kasuriselle ja Antti Keräselä.

Johtajisto hyväksyi Kosken muistiot pääpiirteissään omassa kokouksessaan. Se osoitti Alkon korkeimman johdon alkavan nyt valmistautua mihin tahansa vaihtoehtoon monopolien ja yksityistämisen välillä. Näin Alko jätti ”vapaat ken-

tät" muille (alkoholi)poliittisille toimijoille ja päätti ikään kuin mittauttaa vähittäismyyntimonopolin kansanterveydellisen kannatuksen poliittisesti sitten, kun on tosi kyseessä.

Alkon sopeuttamistoimet käynnistyvät

Syyskuun johtajiston kokousta varten Koski on taas kirjoittanut muistion (20.8.1992). Sen mukaan Suomella ei ollut mahdollisuutta säilyttää tukkumyyntimonopolia, "ainakaan mietojen juomien osalta". Koski viittasi nyt johtajiston saamiin asiantuntijalausuntoihin ja erityisesti niiden tulkintaan ETA-sopimuksesta. Myös valmistusmonopoli tultaisiin purkamaan asteittain. Siihen oli syynä "sosiaali- ja terveystaloudellisten syiden riittämättömyys" (vrt. Room 1994a & b). Koski hahmottelee myös monopolinosa-alueiden purkamiselle Alkon kannalta mahdollisen ja hyväksyttävän siirtymäaikataulun:

- ”1. Tuonti- ja vientimonopoli poistetaan 1.1.1993 lukien.
2. Tukku- ja vähittäismyyntimonopolipoistetaan mietojen alkoholijuomien osalta 1.1.1993 lukien, mutta säilyy edelleen väkevien alkoholijuomien osalta.
3. Vähittäismyynti säilyy edelleen Alkon yksinoikeutena.
4. Valmistusmonopoli poistetaan asteittain.
5. Viranomaisoiminnot (anniskelulupahallinto) siirtyvät STM:n hoidettaviksi 1.1.1994 lukien, jolloin uusi alkoholilainsäädäntö pyritään saattamaan voimaan.
6. Alkoholiverotustöryhmän esityksestä poiketen oluenohellamyösmietojen viinien verotuksessa siirrytään määräveroon 1.1.1993 lukien.”

(Kosken muistio 20.8.1992: Alkon organisaation ja toiminnan kehittämisestä, Alko Oy:n arkisto.)

Jälleen kerran Koski viittasi konsernin koossapitämiseen. Tavoitteena tulisi olla Alkon säilyttäminen "yhtenäisenä, riittävän vahvana taloudellisena konsernina". Muistiossa lueteltiin myös kaikki ne konkreettiset toimenpiteet, joihin pitäisi siirtymäkauden kuluessa valmistautua.

Tässä syyskuun johtajiston kokouksessa Koski kertoi (1994a, 428) tehneensä johtajilleen selväksi, että "tämän johtokunnan tehtävänä on Alkon monopoliase-
man purkaminen". Se tulisi tehdä hallitusti niin sosiaali- ja terveystaloudellisten seurausvaikutusten osalta kuin Alkon oman yritystulevaisuuden kannalta. Siirtymisen tulisi olla asteittainen.

Koski itsekin arveli jälkikäteen (mt., 429), että johtajiston alkavan syyskuun kokous ja sitä kesällä 1992 edeltänyt valmistelutyö hankittuina lausuntoineen olivat välittömästi vaikuttamassa myös alkoholilakityöryhmän pohdintoihin. Ne

hänenmukaansaamerkitsivät ”erästä ratkaisevaakäännekohtaa asennoitumisessa ETA-sopimuksen edellyttämiin järjestelmämuutoksiin”.

Koski oli arvioissaan varmaan pitkälti oikeassa. Alkon ulostulo oli selkeä merkki myös muille alan toimijoille, niin monopolin purkajille kuin sen purkamista vastustaville. Monopoliin osalta tilanne näytti aika selkeältä; edes Alko ei enää pitänyt kiinni kuin kansanterveyden kannalta merkityksellisimmästä monopolista, vähittäismyynnistä. Se oli luopumassa jopa hinnoittelumonopolistaan.

Sen sijaan konsernirakenteen pilkkominen ei tullut kysymykseen missään olosuhteissa. Kuinka hyvin tämä oli käynyt selväksi muille, erityisesti kilpaileville elinkeino-osapuolille? Sehän antoi vapaat kentät valtataistelulle, erityisesti haaveille viinien myynnistä elintarvikeliikkeissä. Minkälaisista Graalin maljaa konsernissa oikein säilytettiin?

Koski tuntui reagoineen välittömästi kaikkiin konsernin hajottamisyhtymisiin. Vakavin niistä lieenee ollut pääministeri Esko Ahon EY:n ministerivaliokunnassa tekemä ehdotus. Ahon mukaan yhtenä ratkaisumahdollisuutena voisi olla Alkon jako kahdeksi yhtiöksi Ruotsin mallin mukaisesti. Tämän ehdotuksen Koski torjui oitis valmistelemalla jälleen kerran muistion, jossa kerrattiin näkökohtia Suomen ja Ruotsin alkoholimonopoliin organisatorisista eroista. Sen Alkon johtajisto sai välittömästi käsiteltäväkseen ja hyväksyttäväkseen. Tämä muistio sitten toimitettiin pikimmiten ministeri Toimi Kankaanniemelle. Siinä korostettiin erityisesti, että ”tässä vaiheessa ei tule tehdä Alkon hajottamiseen tähtääviä päätöksiä” (Alkon arkisto; kursivointi kirjoittajan).

Konsernin säilyttäminen oli tärkeä asia. Kaikkein tärkein?

Hämmäntävä konsensus?

Kun kävin läpi Alkon 1990-luvun alun arkistomateriaalia, olin odottanut törmääväni suuriinkin näkemyseroihin Alkon johtajiston sisällä. Olihan kyse varsin erilaisista henkilöistä kuin myös monopolin kannalta hyvin erilaisista toimenkuvista. Näin ei kuitenkaan käynyt. Pöytäkirjojen mukaan muutosprosessi sujui täydessä yhteisymmärryksessä, pääjohtajavetoisesti ja yhteisesti ja etunäkemyksen pohjalta alusta loppuun saakka.

Minun oli ihan pakko kysyä haastattelussa (18.3.04) Heikki Koskelta itseltään, ”ettekö te muka koskaan edes riidelleet”. Hän väisti kysymyksen todeten, ettei itse asiassa oikein osaa sanoa, oliko johtajistossa niin kauhean paljon toiseen suuntaan ajattelevia. Osa oli Kosken arvion mukaan enemmän tai vähemmän sitä mieltä, että ”yleensä tämä sosiaali- ja terveystaloudellinen puoli on Alkon toiminnassa, jos ei nyt suoranainen rasite niin kuitenkin hankaloittaa jonkun verran elämää”. Näin ajatteli ehkä erityisesti teollisuus- ja talousjohto (haast. 3. ja 8). Koski kuvasi yhtä Alkon koulutuskeskuksessa Vuorannassa pidettyä kokousta:

"Johtajistossa käytiin kyllä hyviä keskusteluja. Johtajisto keskusteli hyvin avoimesti ja paljon näistä Alkon kannalta niin kertakaikkisen keskeisistä kysymyksistä. Porukka pysyi koossa siitä huolimatta, että oli tällaisia erilaisia painotuksia. Kaikki tavallaan ymmärsi sen, että tässä on yhtiön tulevaisuuden kannalta nyt niin keskeisestä asiasta kysymys. Eli että asiaa täytyy kaikin tavoin harkita." (Haast. 3.)

Österberg viittaa (2005, 114) tiettyihin ristiriitoihin Alkon johdossa erityisesti vuoden 1992 alkupuolella: osa Alkon johdosta oli jo helmikuussa 1992 hyvin tietoisia siitä, että Alko joutuu sopeuttamaan monopoliaan paljon suurempiin muutoksiin kuin mitä aiemmin uskottiin. Johtajien enemmistö ei kuitenkaan ollut vielä valmis purkamaan muita kuin tuonti- ja vientimonopolit. Vielä tuolloin Alkon johdossa oltiin varsin vakuuttuneita siitä, että Alko pystyy itse johtamaan muutosprosessiaan.

EY-neuvottelut Alkon kannalta

Suomen EY-jäsenyyshakemusta koskevassa lausunnossa 4.11.1992 EY:n komissio oli siis todennut, että valtion monopolit alkoholijuomien osalta tulisi "sopeuttaa". Kilpailua koskevassa osassa puolestaan todettiin, että kaupallisten valtion monopolien suhteen ilmeisin ongelma on alkoholimonopoli, jota "Suomen hallitus pitää oikeutettuna terveystaloudellisin perustein". Samalla viitataan EY:n tuomioistuinten päätökseen 12.3.1987, jonka mukaan kansanterveyttä suojatena ei voida estää vapaata kauppaa, paitsi ellei ole muuta vaihtoehtoa.

Tämä oli selvää tekstiä Alkole. Se osoitti, että Alkon neljästä perustrategia- vaihtoehdosta valitseman ns. suppeampi monopolivaihtoehto oli se tie, joka näytti olevan komissiolle ainoa mahdollinen, sekin rimaa hipoen. Ainoa monopoli, jolla oli edes jonkinlaisia säilymisen mahdollisuuksia, oli vähittäismyynti.

Lausunnossa luetellaan erikseen kaikki Alkon yksinoikeudet ja tarkastellaan niitä EY-oikeuden näkökulmasta: valmistusmonopolissa syrjintää esiintyy liittyen tuotteiden alkuperään ja monopolin maksama kompensatio yksityisille tuottajille tekee maahantuonnin hankalaksi; maahantuontimonopoli on ristiriidassa Rooman sopimuksen 30. ja 37. artiklan kanssa; vientimonopoli on Rooman sopimuksen 34. ja 37. artiklan perusteella ristiriidassa EY-oikeuden kanssa. Myyntimonopolin (mukaan lukien vähittäismyyntimonopolin) osalta vallitsee sama periaatteellinen ristiriita, jota tuomioistuin on korostanut päätöksessään 19.3.1991.

Suomea koskeva lausunto oli näiltä osin, kuten Koski itse 10.11.1992 muistiossaan toteaa, yksityiskohtaisempi ja tiukempi kuin Ruotsin saama lausunto. "Joka tapauksessa EY:n komissio on ilmaissut tarkoin seuraavansa, miten ETA-sopimus alkoholiasioissa pannaan Suomessa täytäntöön. Tätä taustaa vasten alkoholilaki-

työryhmän ehdotukset, vaikka ne on toisaalta nähty minimiohjelmana, toisaalta, mm. ministeri Kankaanniemen toimesta, liian pitkälle menevinä, lienevät juuri sopiva etenemistapa.” Eli Suomi ja Alko etenivät nyt aika tasatahtia EY:n komission toiveiden kanssa.

Vastamaakohtaisissa EY-jäsenyysneuvotteluissaratkaistaisiin pohjoismaisen alkoholijärjestelmätulevakohtalo. Alkossa uskottiin vielä tässä vaiheessa alkoholi-liasioden olevan pitkälle neuvottelukysymys, johon vaikuttaisivat paitsi EY:n kantamyös Pohjoismaiden omat näkemykset. Sosiaali- ja terveystieteiden perusteiden ensisijaisuus ja vähittäismyyntimonopolin säilyminen olivat kysymyksiä, joita Alko piti tärkeänä puolustaa Pohjoismaiden yhteisin voimin ja toimenpitein.

Koski mainitsee lisäksi näkökohdan, jota ei sitten kuitenkaan itse neuvotteluissa nostettu esiin ainakaan Suomen osalta. Hänen mukaansa alkoholipoliittikka on alue, johon tuotteen erityisluonteen ja haittavaikutusten johdosta eivät vapaan kilpailun periaatteet täydellisesti sovi ja jossa hyvin voitaisiin ajatella, että keskittyn päätöksenteon ja yhdenmukaistetun järjestelmän sijaan olisi paikallisiin olosuhteisiin perustuvia maakohtaisia sovelluksia.

Tammikuussa 1993 Alko valmistautui jäsenyysneuvotteluihin. Alkossa pidettiin tärkeänä, että alkoholi-liasioden hoitoa ja Alkon asemaa koskevia neuvottelutavoitteita selvitettiin Alkon toimesta EY-ministerityöryhmälle, neuvottelijoille ja neuvottelujen tavoitteita valmisteleville virkamiehille.

Näissä keskusteluissa pidettiin tärkeänä Pohjoismaiden yhteistyötä, muttato-dettiin samalla, että tavoitteiden asettamista vaikeuttaase, ettei ETA-sopimusta ollut vielä saatettu voimaan. ETA-sopimukseen liittyy myös Pohjoismaiden välillä tulkintaerimielisyyksiä, erityisesti tuonti- ja tukkumyyntimonopolin kohtalosta.

Alkon ensisijainen neuvottelutavoite oli se, että Suomen alkoholilainsäädäntö ja pohjoismaisen alkoholijärjestelmärakentuv edelleen sosiaali- ja terveystieteiden lähtökohtien varaan. Tämä merkitsi ainakin vähittäismyyntimonopolin säilyttämistä sekä sitä, että alkoholiverotuksen tasoa ei edellytetä harmonisoitavaksi, vaan jokainen maa voi päättää oman verotonsa. On myös tärkeää, ettei EY:n henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettujen alkoholijuomien tuontirajoja Pohjoismaissa saateta voimaan. Tämän ohella pidettiin tärkeänä, että ETA-sopimuksen yhteydessä sovitut määritelmät ja pitoisuusrajat pysyvät voimassa myös mahdollisissa EY-vaiheissa (Koski 1994a, 430–431).

Koski alkoi tuskastua jo neuvottelujen alkuvaiheessa:

”Käymissäni neuvotteluissa olin ollut havaitsevinani varsin vähäistä kiinnostusta puolustaa Alkon monopoliasemaa ja yleensäkin pohjoismaista alkoholijärjestelmää siihen sisältyvien tärkeiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden vuoksi. Pikemminkin oli niin, että järjestelmää puolustettiin, jotta EY-jäsenyysneuvotteluissa olisi joitakin kaupankäyntivälineitä. Tähän viittasimyöskin, että maatalous- ja aluepoliittiset kysymykset oli nostettu lähes yksinomaissiksi tavoitteiksi; sen sijaan sosiaali- ja terveystieteiden tavoitteista ei juuri puhuttu.” (Heikki Kosken muistio 1.2.1993, Alko Oy:n arkisto.)

Näin testattiin alkoholiasioiden poliittinen painoarvo. Tosipaikan tullen alkoholi-asiat olivat lähinnä vaihtotavaraa ja pelivälineitä.

Kosken lisäksi myös sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelijat (mm. Pentti Karhu) olivat havainneet alkoholipolitiikan olleen eräänlainen "pelin politiikan" väline (mm. haast. 1).

Valmistusmonopolia aletaan purkaa

Alkon valmistusmonopolin purkaminen ei sekään näyttänyt olleen ihan yksinkertainen asia. Purkaminen oli esillä Alkon johtajiston kokouksessa 16.2.1993. Siinä kauppa- ja teollisuusministeriö ja Alko yhteisesti sopivat niistä periaatteista, joilla valmistusmonopoli purettaisiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 16.4.1993 työryhmän apulaisosastopäällikkö Markku Tapion johdolla. Työryhmän oli tarkoitus tehdä valmistusmonopolin purkamissuunnitelma yhdessä Elintarviketeollisuusliitto ry:n edustajien kanssa. Työryhmällä oli aikaa syyskuun 1993 loppuun. Sekä työryhmän asettamis- kirjeessä että siihen liittyneessä taustamuistiossa painotettiin tuotantotoiminnan kilpailukyvyyn säilymistä: Tavoitteena tuli olla "tasavertaisten kilpailuedellytysten luominen kotimaiselle alkoholijuomateollisuudelle, kotimaisten julkisensääntelyn ja kauppapoliittisten velvoitteiden muutosten varalta". (Koski 1994a, 433.)

Elintarviketeollisuusliittorylähetti puolestaan hallintoneuvoston puheenjohtajalle Ilkka Suomiselle 15.11.1993 asiaan liittyvän muistion, joka koskee KTM:n asettaman työryhmän erimielisyyksiä. Kirjeessä liitto vaatii:

"Nykyiset valmistussopimukset pitäisi uusida ja niiden astua voimaan mitä pikimmin ja niissä pitäisi taata kotimaiselle teollisuudelle oikeus valmistaa viinejä, siideriä, liköörejä, katkeroita ja juomasekoituksia raaka-ainepohjasta ja alkoholipitoisuudesta riippumatta niin kotimaan myyntiä kuin vientiä varten. Koska alkoholijuomaverotus, alkoholijuomahinnoittelu ja alkoholijuomalakiovat lähitulevaisuudessa esillä Alkon hallintoneuvostossa, haluamme tuoda tällä kirjeellä tietoonne sen eriarvoisuuden, joka vallitsee kotimaisen viini- ja likööriteollisuuden ja Alkon teollisuuden sekä ulkomaisen teollisuuden välillä valmistukseen nähden ja joka näyttää vain kasvavan vuonna 1994 väkevässä alkoholijuomissa." (Elintarviketeollisuusliitto ry:n kirje Alkon hallintoneuvostolle 15.11.1993/ Heikki Elo, Alko Oy:n arkisto.)

Syntynyt konfliktitilanne kuvaa hyvin sitä uutta markkinatilannetta, johon monopolin purkauduttua jouduttiin. Kilpailu oli heti käynnistynyt ja monopoliyhtiön toimia valvottiin tarkkaan. Lopulta yksimielisyyteen päästiin ja valmistusmonopolia voitiin alkaa purkaa.

Kossustako eurohitti?

Vuoden 1994 elokuussavalmistuneessa Alko-konsernin strategiassavuosiksi 1994–1996 (Alko Oy:n arkisto) todettiin Alkolla olevan kaksi kansainvälisesti tunnettua tuotetta: Koskenkorva ja Finlandia Vodka. Nämä sijoittuivat maailman kauppatilastossa (Marketwatch) sadan eniten myydyn väkevän alkoholijuoman listalle. Koskenkorvan hyvä asema johtui pitkälti sen vahvasta asemasta skandinaavisilla markkinoilla, joilla kirkkaan viinan kulutuksen osuus oli kansainvälisesti katsoen suuri. Se johtui myös värillisten Koskenkorva-juomien kasvusta, erityisesti yhtiön vientitoiminnassa. Kilpailijoista Smirnoff oli numero 2, Absolut numero 11 ja Stolichnaya numero 58. Tanskalainen Aalborg Akvavit oli vasta sijaluvulla 81. Koskenkorva ja Finlandia Vodka sijoittuivat listan puoliväliin ja hännille.

Tällaiset olivat vapaan kilpailun asetelmat Alkon tuotannon kannalta 1994. Jouduttaisiinko suomalaisen identiteetin kulmakivi, kossu, uhraamaan vapaaseen kauppakilpailuun? Valmistusmonopolin purkaminen merkitsisi sitä, että ulkomaisen kilpailun ohella kaikki Alkon omat tuotteet – kirkkaat viinat mukaan lukien – joutuisivat kohtaamaan sekä ulkomaisen että kotimaisen kilpailun. Vähittäismyyntihinnoittelussa kaikkien tuottajien tuotteet tulisivat olemaan samalla viivalla. Asiakkaiden maksamien hintojen erot riippuivat vain ja ainoastaan sisäänostohintojen erosta: monopolisäsi niihin suhteellisen yhtäläisesti veroista ja monopolin kustannuksista koostuvan siivun.

Ministeriön virkamies Pentti Karhu (haast. 1) muistelee Alkon halunneen ”kivenkovaan” tehdä Koskenkorvasta suojeltavan nimikkeen. ”Alkossa ei oikein ymmärretty, että jos tuote on maasuojattu, se ei voi samalla olla brandisuojaattu.”

Koskenkorvassa sykkii suomalainen sielu. Matti Virtanen Alkon henkilöstölehdessä (1994) löytää ”mutu-menetelmän avulla” ja mielikuvia maistellen siitä erilaisia kerrostumia. Se on yhtä hyvin maalaisviinaa, jalostettua kotimaista maataloustuotantoa 50-luvun alusta lähtien kuin myös työväen toivo, luokkataiston tuoksinassa sorretun voimaksi kulautettujen Vaakunan ja Pöytäviinan rinnalle noussut työmiehen unelma paremmasta huomisesta. Se on naisemansipaation ja kaupungistumisen hyökyaaltoja murtava suojakilpi, jonka suojassa patriarkaatin henki kupli ja vahvistui miehen turvaksi. Se on myös holhousmonopolin halpa-tuote Valintataloa käyttävälle, Uuno Turhapuroa katsovalle ja lähiöissä asuvalle rahvaalle. Se on eurosuomalaisten mielensiveliöiden ja urbaanien porkkanan purijoiden hallitseman valtakulttuurin katveessa lymyilevien eloonjäämiskurssien perinnejouma, varsinainen lenkkimakkaran ystävä.

”Näillä eväillä Euro-Suomen kansallisjuomaksi? Alkon juomateollisuuden imagon rakentajilla riittää haastetta. (...) Mikä on Alko-kolossin olemuksen ydin? Aivan oikein: pitkäripainen – jo pelkästään taloudellisin perustein. Kun vuonna 1993 koko Alko-konsernin myyntituotot olivat 10,6 miljardia markkaa, niin tästä summasta vähittäismyyntin osuus oli 8,3 miljardia

markkaa eli noin neljä viidesosaa. Entä sitten se imago – holhousmonopoli? (...) Ehkä se, mikä aikanaan tiski-Alkossa koettiin holhouksena, voisikin valinta-Alkon aikakaudella kääntyä riskipitoisen aineen myyjän vastuuksi, jota markkinavoimien tuulet eivät niin vain heiluttelekaan. Ehkä hiukan säädelty viinanmyynti alkaakin jatkossa näyttää sivistyneemmältä kuin avoin mellastus. Nimenomaan Euro-Suomessa."

Vielä kesällä 2004 toimittaja Ilkka Malmberg kyselee (HS, Kuukausiliite 7/04,23):

"Eikö vieläkään mikään muu viina pysty haastamaan Koskenkorvan suosiota? Yrittäjistä ei ainakaan ole pulaa: markkinoilla on jo 35 nimikettä kirkasta viinaa. Kykeneekö mikään tulokkaista (Alku Viina, Perinne Viina, Pohjan Poika, Leijonaviina, Suomi Viina, Tasavalta Viina jne.) ohittamaan Kossun brändiä? Niin taidokkaasti siihen on yhdistetty sekä perinnettä että kotoista pehmeyttä."

Brysselin ratkaisu Alkon kannalta

Brysselissä joulun alla 1993 ratkaistiin sitten EU-jäsenyysneuvotteluihin liittyen pohjoismaisen alkoholijärjestelmän kohtalo. Alkon johtoa tuntui erityisesti harmittavan, miten Ruotsi, joka jäsenyysneuvottelujen eri vaiheissa oli ollut Suomea vastahakoisempi ulkomaankauppaan liittyvien monopolien purkamiseen, meni hetkessä "ohi". Suomi joutui neuvotteluissa selittelemään: lainsäädäntömme ei vielä ole niin pitkällä, että sovitut asiat voisivat tulla voimaan samasta ajankohdasta kuin ETA-sopimus eli vuoden 1994 alusta (Koski 1994a, 437).

Brysselissä 21.12.1993 saavutettu neuvottelutulos merkitsi samalla sitä, että alkoholilakityöryhmän suunnittelemasta tukkumyyntimonopolin ja valmistusmonopolin vaiheittaisesta purkamisesta tuli luopua. Tältä osin neuvottelutuloksen johdosta oli otettava kokonaan uusi asento. Mutta vaihteisuus eli vielä pitkään alkoholilaki valmisteltaessa Suomen hallituksen, "erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön mielessä" (Koski 1994a, 437).

Koski lähtee

"11.11.1993: Pyydän kunnioittavasti, että minulle myönnettäisiin ero pääjohtajan tehtävästä 1.9.1994 lukien (...) Eronpyyntöni on täysin henkilökohmainen ratkaisuni ja perustuu pelkästään omaan harkintaani. Olen toiminut Alkon pääjohtajana jo pidempään kuin kukaan edeltäjästäni valtioneuvos K.-A. Fagerholmia lukuun ottamatta. Katson, että tämän luontoisissa tehtävissä tulisi olla riittävästi vaihtuvuutta, ja ajankohta, jolloin Alko-konsernin

organisaatiota ja rakennetta ollaan varsin perusteellisesti muuttamassa, on hyvin sopiva pääjohtajan vaihtumiseen.”

Tällaisella kirjeellä Koskelle myönnettiin ero Alkon hallintoneuvoston kokouksessa 18.11.1993. Vaikka Heikki Koski oli jo pitkään julkisuudessaakin tuonut esiin sitä, ettei aio jäädä Alkosta eläkkeelle, ero silti yllätti – ainakin osan – Alkon johtokunnasta ja koko henkilöstöstä. Pulloposti kyseli marraskuun numerossaan: ”Mitä nyt, kun pääjohtaja lähtee pois?” ”Tulee uusi pääjohtaja”, Koski vastasi lakonisesti.

Spekulaatiot Kosken eron syistä pyörähtivät käyntiin välittömästi. Riita johtajistossa? Halu paeta tulevia suuria muutoksia? Yleinen kyllästyminen ja tuskastuminen? Koski itse väittää eron olleen harkitun ja ajoituksen olleen tarkkaan mietityn (haast. 3.). Yksi johtokunnan jäsen, Reijo Salmi, arveli Kosken oman itsekritiikin olleen niin korkealla tasolla, että ”hän ymmärsi, ettei tuleva Alko ollut enää hänen paikkansa” (haast. 7.). Bertil Roslin (haast. 8.) väitti eron tulleen ”mitä hankalimmalla hetkellä” ajatellen Alkon ja alkoholipolitiikan tulevaisuutta. Veikko Kasurinen (haast. 11) puolestaan taas viittasi siihen, miten Alkon strateginen tilanne muuttui nopeasti ja olennaisesti ja siksi vaihto oli luonnollinen. Kasurisen mukaan Suomisen valinta varmistui sitä varten erikseen hallintoneuvoston asettamassavalintakomiteassa, jonka puheenjohtajana olitunnettukokoomuslainen Heikki Tavela. Tavelasta oli tullut hiljattain hallintoneuvoston jäsen ollen sitä ennen pitkäaikainen Alkon tilintarkastaja. Tavela teki Suomisen valinnasta varsinaisen ”tavelashown” ilmoittamalla suoraan, ettei hän tulenoteeramaan mitään muuta vaihtoehtoa kuin ”yhden tietyn henkilön”. Kasurinen korosti, miten yhteisössä valittua pääjohtajaa kohtaan oli todella kovat odotukset. Suominen kun ”lanseerattiin meille suurena ja erittäin kokeneena liikkeenjohtajana”. (Haast. 11).

Olen taipuvainen yhtymään Roslinin arvioon: lainmuutostyö oli vasta menossa eduskuntakäsittelyyn varsinkaan oottisessa tilanteessa, ETA-sopimustulevemaan vuoden 1994 alusta ja on ristiriidassa Suomen silloisen vanhan alkoholilain kanssa aiheuttaen erityisen hankalan tilanteen. Itse asiassa EY-neuvottelut olivat vasta alkamassa. Kosken ero käynnisti välittömästi valtataistelun Alkon johtokunnan sisällä (haast. 8), vaikka ”tavelashow” takasi sen, ettei Ilkka Suomisen seuraaja ehdokkuutta vastaan voinut kukaan räpiköidä.

Koski itse perustelee henkilöstölehdessä (Pääjohtaja..., 1993) eroaan: ”Pääjohtajan vaihdos tapahtuu vasta hetkellä, johon mennessä on tapahtunut paljon. ETA on voimassa, EU-neuvottelujen tulos on selvä, alkoholijuomateollisuuden keskittämistraktat on tehty ja uusi alkoholilaki on valmistunut”. Perustelu on hatara. Oli valmistunut vasta esitys uudeksi alkoholilaksi. Ennen kuin laki lopulta hyväksyttiin, tapahtui vielä paljon (ks. Luku 5). ETA oli voimassa, mutta Alko olijoutunut poikkeuksellisen hankalaan välikäteen. EU-neuvottelujen tulos Alkon osalta ei ollut vielä lainkaan selvä.

Lähdön hetkessä näen suorastaan performanssinomaista uljuutta. Koski ei suostunut ottamaan minkäänlaista eläkepakettia eikä pöytäkirjojen mukaan minkäänlaista kultaista kädenpuristusta. Optiosalkut tulivat käyttöön vasta Suomen aikana. Tämä sopi hyvin Kosken vaatimattomaan persoonaan. Mutta oliko siihen kätkeyty jokin muukin koodi?

"En, vaikka ikäni puolesta siihen [eläkepaketin piiriin] kuulunkin. Ajankohdalla 1.9. halusin selvästi viestittää, että en ole eläkepaketin piirissä. Toisin sanoen, olen ottanut täysin henkilökohtaisen riskin. Minulla on ainoastaan vapaakirjaoikeus. Minä olen 1.9. saakka pääjohtajan tehtävissä. Sitten vielä neljä kuukautta olen Alkon palveluksessa. Putsaan arkistoja ja kirjoitan loppuun Alkoa ja alkoholipolitiikkaa koskevat keskeneräiset juttuni ja perehdytän seuraajani tehtäväänsä. Mutta sitäkö en tee enää pääjohtajan palkalla, vaan muilla palkkajärjestelyillä. (...) [Eläke]paketin tarkoitus ei ollut se, että yhtiön ylin johto sitä käyttäisi."

Koskella oli edessään hyppy tuntemattomaan: hänellä ei ollut katsottuna valmiiksi minkäänlaista uutta vihreää oksaa. Poliitiikkaan siirtyminen ei tuntunut "kovin todennäköiseltä". Koski valittiin sittemmin Länsi-Suomen läänin maaherraksi, mutta ei suinkaan välittömästi Alkon jälkeen.

Hallintoneuvoston puheenjohtaja Ilkka Suominen valittiin pääjohtajaksi 15.12.1993. Hän totesi Pullopostin haastattelussa (6/94) "tulleen Alkoon jäädäkseen". Poliitiikan hän kertoo jättäneensä eikä hänellä ole "mitään hinkua sinne palata". Alkon suhteen oli tehty "vain perusratkaisu". Alko ei ollut menossa yksityisille, vaan se pidettäisiin valtion yhtiönä. Koskaan ei pitäisi sanoa ei koskaan. Suominen lähti Alkosta heti konsernin purkauduttua 1999 ja hänet valittiin Euroopan parlamenttiin konservatiivien ryhmään.

Johtopäätökset

1. Alkon monopolihistoria on monopolivisen tasapainoilun taidonnäyte. Ensimmäiset vuosikymmenet tasapainoitiin raittiusmielisen kansanosan kanssa yrittäen hoitaa monopolin toimintaa niin "kieltolainomaisesti" kuin mahdollista. Sen jälkeen tasapainoitiin liberalisointipyrkimysten ja kansanterveyttä suojaamaan pyrkivän rajoittavan politiikan välillä. Koko ajan jouduttiin huolehtimaan myös valtion taloudesta: väkevästä viinasta valtio sai merkittävän osan tuloistaan. Kansa sen sijaan olisi pitänyt opettaa juomaan mietoja juomia, erityisesti viinejä. 1990-luvulle tultaessa Alko oli yhä enemmän yritys, mutta edelleen myös kontrolliviranomainen. Kansalaisiin piti pystyä luottamaan, mutta samaan aikaan heitä oli edelleen sekä kontrolloitava että kasvatettava.

2. 1980-luvulla Alko alkoi Kosken johdolla toden teolla pestä kasvojaan. Yritystoimintaa laajennettiin. Tehokkuusmittareita alettiin kaivaa esiin ja soveltaa Alkon liiketoimintoihin. Viranomaisroolia, erityisesti ravintoloiden ja teollisuusalkoholin valvojan roolia kritisoitiin entistä äänekkäämmin jopa Alkon sisällä (haast.3). Jäykästä jamiehisestä kansanpelottelijasta olिकासvamassa sosiaalistavastuutaan ylpeästi näyttävä sutjakka asiakaspalvelijajäkuluttajan ystävä. Sosiaalipoliittinen ulottuvuus jäi käytännössä yhä enemmän taka-alalle, mutta eli vahvana retorisella tasolla.
3. Kaksijakoisuus säilyi: se osa kansasta, joka joi eniten, tarvitsi hienovaraista kuluttajavalistusta, ja sitä toista osaa, jonka pelätään käyttävän väärin sitäkin vähäistä juomansa määrää, alettiin "haittavalistaa". Ensin valistettiin pelolla (ristejä ja ruumisarkkuja), sittemmin siirryttiin huumorivoittoisempaan tyyliin (mm. Nasse-setä ...). Tietynlainen kaksijakoisuus itse Alkon tehtäväkuvassa toisaalta valtion "puskurirahastona" ja toisaalta terveyden suojelijana oli koko olemassaolon ajan heikentänyt alkoholipolitiikan uskottavuutta. Alkonolisiviimeistäntässä muutosprosessissa lunastettava uskottavuutensa ja osoitettava ydintehtävänsä tärkeyttä. Mutta – halusiko se edes sitä?

Alkoi näyttää siltä, että Alko halusi tiukimmin pitää kiinni Alkosta yrityksenä ja jättää vastuun kansanterveyden suojelemisesta poliittisen vastuun kantajille. Alko oli ehkä jo vaistonnut, ettei monopolin säilyminen ollut ihan päällimmäisiä prioriteetteja EY-neuvottelijoiden pöydillä. Alkoholiasiat olivat enemmänkin "pelin politiikkaa" ja vaihtotavaraa johonkin tärkeämpään, esimerkiksi maatalouspoliittisiin myönnytyksiin. Kansanterveyden puolustamisella oli kovin heikko status 1990-luvun alussa.

4. Suhde omistajaan (STM) heilahteli koko 1900-luvun laidasta laitaan päätyäkseen 1990-luvun loppupuolella avoimeen konfliktiin omistajan ja Alko-Yhtiöiden välillä. Ensin suhde omistajaan oli jännitteinen: Alko ja ministeriön raittiusosasto olivat ensin kuin taistelupari, jolle ei voinut kattaa kahta lautasta samaan illallispöytään. Vähitellen ministeriösuhde kääntyi pääläelleen: Alko alkaa saada ministeriöltä yhä enemmän alkoholipoliittisia valtuuksia, luottamus kasvaa ja lopulta Alko kirjoitti (Kansaneläkelaitoksen tapaan) jopa itseään koskevat lakiesitykset. Alko ei pettänyt luottamusta ja toisaalta se tarjosi vastuuvirkamiehelle vastapalveluna makean "herkkutatti paikan" Alkon hallintoneuvostossa.

Kolmannessa vaiheessa luottamus alkoi rakoilla: ministeriö ei katsonut hyvällä silmällä Alko-Yhtiöiden "elämointiä" ja siihen varta vasten puhallettua markkinahenkisyyttä (ks. tarkemmin luvut 6 ja 7). Voitaneen puhua myös neljänneestä, Alkosta vapaastavaiheesta. Se ajoittuu 2000-luvulle, jolloin ministeriö oli ottanut takaisin kaikki Alkolle aiemmin antamansa valtuudet, mutta ei ihan aluksi oivalla, mitä valtuuksilla voisi tehdä (ks. tarkemmin Luku 7).

5. Alkon sisällä alettiin 1991 vuoden loppupuolella ja vuoden 1992 alussa varautua Euroopan talousalueen jäsenyyden (ja mahdollisen EY-jäsenyyden) tuomiin mahdollisiin muutoksiin. Vuosi 1991 oli tuonut uudet managerijohtajat Alkon johtokuntaan, mikä oli merkki yhden aikakauden jäämisestä taakse. Alkon johtokunnan virat eivät enää olleet poliittisia mandaatteja aiempien vuosien tapaan. Uusi johtokunta ei ollut aivan yksituumainen siitä, miten pitkälle Alko joutuu monopolejaan purkamaan. Se tarttui kuitenkin innokkaasti vapaiden markkinavoimien mukanaan tuomiin haasteisiin, joissa se ilmeisesti näki myös myönteistä kehitystä.

Alkoholialoitteellinen ja aktiivinen Eurooppa-kysymyksissä ja valmistautui siihen (Bertil Roslinia lainaten) huolellisen miehen tavoin teettäen mm. koko alkoholipolitiikan johdolle arvokkaita selvityksiä.

6. Jälkikäteen arvioiden ja lopputuloksen jo tietäen alkuvaiheen merkittävin käänne EU-prosessille oli Alkon ja Heikki Kosken valmius toimia riittävän ajoissa ja riittävän reaalioliittisesti. Kosken juhannuksena 1992 kirjoittamista muistioista välittyi signaali Alkon taipumisesta vaan ei taittumisesta myös niille tahoille, jotka olivat Alkon kilpailijoita. Alko näyttäisi olleen periaatteessa valmis luopumaan muista kuin vähittäismyyntimonopolista jo kesäkuussa 1992, jopa hinnoitteluvaltuudet takaavasta tukkumyyntimonopolista. Konsernista se ei tulisi luopumaan missään olosuhteissa.

Koski jättää kuitenkin yllättäen prosessin kesken marraskuussa 1993. Miksi? Sitä voi vain arvailla.

7. Alkon päästrategia näyttäisi alusta saakka olleen konsernin pitäminen yhtenäisenä kaikissa vaihtoehtoissa. Konsernia Alko ei ollut valmis pilkkomaan, mutta oli valmis sitä yhtiöittämään niin pitkälle kuin tarvittiin. Koski ei myöskään halunnut luopua alkoholitiedotuksesta, valistuksesta ja tutkimuksesta. Konserni oli myös alkoholipoliittinen valinta: siinä asetettiin yritys-Alkon edut vähittäismyyntin kansanterveydellisten vaikutusten edelle.
8. On hyvä muistaa, ettei Alkon strategiaa luotaessa voitu olla ollenkaan varmoja edes vähittäismyyntin monopolioikeuksien säilymisestä, vaikka niiden purkamista ei äänekkäästi vielä vaadittukaan. Tässä todennäköisesti luotiin puolustusstrategiaa vähittäismyyntin purkautumiselle. Alko näyttäisi uskoneen myös vähittäismyyntin purkautumiseen, viimeistään EY-tuomioistuimessa?

On itsestään selvää, että konserni olisi sen jälkeen ollut vahvoilla: se olisi saanut etulyöntiaseman avautuvilla alkoholimarkkinoilla, mikä olisi ollut yritys-Alkolle melkoinen etumatka. Konsernilla olisi ollut tehokas jakeluketju ja oma tuotanto, monopolin luomathyvät kauppasuhteet maahantuojiin ja viejiin sekä varsin huomattava omaisuustase.

9. Alko piti tiukasti kiinni konsernista, jossa oli liuta alkoholipoliittikkaa millään lailla sivuamattomia osioita. Miksi? Se jää selvitettäväksi jatkoluvuissa. Mitä näistä elementeistä olivat niin painavia, että yhtiön piti poiketa kansanter-

veydellisestä perustehtävästään? Tällainen strategia valintaselittäisimyössitä, miksi pohjoismaisten monopoliyhtiöiden välille iloppuvaiheessa oikein syntynyt yhteisymmärrystä yhteisestä hyvästä. Alkon yhteinen hyvä oli konserni, muiden monopoliyhtiöiden itsemonopolioikeudet ja eritoten vähittäismyyntimonopoli.

Luku 5: Sopeuttava lainsäädäntö

Johdanto

Alkoholilain säätäminen on Suomessa ollut aina poikkeuksellisen hankalaa. Jo sosiaaliministeri Kilpeläisen kerrotaan todenneen vuoden 1932 ylimääräisillä valtiopäivillä: ”Alkoholilainsäädäntö on vaikeimpia lainsäädäntötehtäviä. Teki siinä niin taikka näin, aina voidaan osoittaa puutteita” (Kallenautio 1982, 67). Vielä 1990-luvulla alkoholipolitiikasta vastaavat virkamiehet saivat nähdä, miten vaikeaa uutta alkoholilakia on säätää, vaikka entisenlaisia jännitteitä ei esimerkiksi raitiusliikkeen taholta enää ollutkaan. Vaikeus perustuu mm. siihen, että edelleen alkoholiasiat vertautuvat eduskuntapolitiikassa uskontoon tms. vakaumuksellisiin asioihin. Ne eivät ole kansanterveyspolitiikkaa, vaikka alkoholiasioita on jo vuosikymmeniä niin markkinoitu. Eduskuntaryhmien edustajat saavat ns. vapaat kädet äänestää kukin oman vakaumuksensa, ei ryhmäpäättösteneikä puolueensasosiaali- ja terveyspoliittisen näkemyksen mukaisesti. Käytäntö on konkreettinen osoitus siitä, miten meillä edelleen on olemassa joitakin kieltolain aikaisia käytäntöjä, joita ei ole suuremmin edes kyseenalaistettu.

”Jokainen hallitus ja jokainen ministeri, joka menee eduskuntaan alkoholilain kanssa, tietää, että hän ei voi hallituksen kannatuksella vahvistaa lakia” (haast. 5). Aina oli olemassa ryhmittymiä, jotka voivat nousta joko sisäpoliittisista tai muistasyistä vastustamaan alkoholilain muutosehdotusta. Alkoholilain vieminen eduskuntaan on tästä poliittisesta realiteetista johtuen ongelmallinen ja vaikea tilanne. Aina joudutaan erikseen harkitsemaan, missä vaiheessa eduskuntakauden aikana tilanne on sellainen, että lainsäädäntömuutos on ylipäättään mahdollista. Huonolla onnella laista voi tulla vielä huonompi kuin ennen muutosehdotusta. (Haast. 2 ja 5).

Tässä luvussa selvitän alkoholilain säädäntöprosessia, joka johti uuden alkoholilain syntymiseen 1994. Laki tuli voimaan 1.1.1995. Tavoitteeni on analysoida, miten tämä sopeuttavalainsäädäntötyö onnistui Suomensamalla käydessä laman varjossa ETA/EY-jäsenyyksineuvotteluja. Mitä kiistoja ja intressiristiriitoja prosessin kuluessa paljastui ja mitä toimintataktiikoita toimijaverkon eri osissa ja eri vaiheissa valitaan?

Mielenkiintoista on edes jälkikäteen tietää, kuka tai ketkä viime kädessä johtivat muutokseen sopeutumista ja miten Alkon asema muuttui EY:n käydessä virallisesti neuvotteluja vain hallitusten, ei Alkon tapaisten viranomaisten välillä. Miten tiukasti muut toimijaverkoston tahot pitivät kiinni Alkon alkoholipoliittisesta perustehtävästä ja miten se argumentoitiin? Olen erityisen kiinnostunut näkemään,

miten monisäikeinen poliittisen, hallinnollisen ja asiantuntijavallan omaava toimijaverkko käyttäytyi "tositilanteessa" eli muutosprosessin kuluessa. Jo muutosprosessin alkuvaiheessa kävi ilmi (ks. luku 2), ettei alkoholijärjestelmällä ollut yhteistä muutosstrategiaa. Olikotoimivaa alkoholijärjestelmää edestösi paikantullen olemassa?

Luvun pääaineistoa ovat arkistojen asiakirja-aineistot sekä alkoholipolitiikkaa johtavien virkamiesten (STM) sekä Alkon EY/EU-asioita hoitavan johtohenkilöstön haastattelut, sekundaariaineistoa ovat aikakauslehtien artikkelit sekä lisäksi aikakaudesta kirjoitetut muistelmat ja muut julkaisut. Tutkimusmenetelmänä on pääasiassa sisällön analyysi, haastatteluissa noudatettiin narratiivisen haastattelun menetelmää.

Alkoholilainsäädännön pitkät juuret

Rajoittavan alkoholipolitiikan lähtökohtana voidaan pitää vuotta 1866, jolloin ns. kotitarve polttolakkautettiin ja paloviinan valmistus muuttui tehdasteollisuudeksi. Kuten Apo (2001, 162) on huomauttanut, ei kotitarpeiksi polttaminen edes ennen vuotta 1866 ollut mahdollista kuin vain maata omistavalle luokalle eli talonpojille. Vuonna 1866 alkoholikauppa alkoi keskittyä ja voitot kertyä kauppiaiden, kapakanomistajien sekä juomiateollisten valmistavien yritysten taskuihin. Syntyivät ns. viinaporvarit, jotka kärsivät taloudellisesti eniten kieltolain tullessa voimaan 1919. Suomessa oli jo 1900-luvun alussa päästy yksityisen alkoholimarkkinatalouden rikastuttavan vaikutuksen nautintapiiriin.

Vuodesta 1893 lähtien myös mallasjuomat otettiin rajoittavien säädösten piiriin ja lopulta myös viinit vuonna 1895. Rajoituksista ei kuitenkaan näyttänyt olevan apua. Allan Serlachiuksen johdolla toimineen komitean mietinnössä 1904 päädyttiin ehdottamaan lainsäädännön kehittämistä kunnallisen kieltolain pohjalta. Kuntakohtaiset kiellot mahdollistava laki ei kuitenkaan riittänyt yksikamariselle eduskunnalle. Eduskunta hyväksyi täydellisen kieltolain lokakuussa 1907. Laki vahvistettiin vasta kesällä 1917 ja tuli voimaan kesäkuussa 1919. Tuolloin itse alkoholin kokonaiskulutus oli Suomessa historiallisesti alimmillaan (0,07 litraa asukasta kohti!).

Laki kumottiin Suomen itsenäisen historian ensimmäisessä kansanäänestyksessä vuoden 1931 lopulla. Hallitus antoi 18.1.1932 eduskunnalle väkijuomalakiesityksen. (Kallenautio 1979.) Uusi väkijuomalaki siirsi alkoholivallan lopullisesti viinaporvareilta valtiolle. Kieltolain henkeen pikaisesti säädetty väkijuomalaki säilyi vuoteen 1968 saakka, jolloin voimaan tuli myös keskioluen vapauttava erillinen keskiolutlaki. Alkoholin haitat ja kulutus nousivat nopeasti aivan uudelle tasolle; keskioluei korvannutkaan väkevämpiä juomia vaan tuli muiden alkoholijuomien kulutuksen lisäksi.

1980-luvun puolivälissä Kosken myötä suomalaiseen alkoholipolitiikkaan omaksuttiin ns. matala profiili. ”Kun vuosikymmenen ajan oli varottu kaikkia äkillisiä muutoksia, 1970-luvun loppupuolella varovaisesti tiukennettu, 1980-luvun alkupuolella tasaantumiskehityksen vahvistuessa jo hyvin varovaisesti väljennetty, tulokset olivat nähtävissä näin: alkoholin kulutus, alkoholihaitat ja juomatavat näyttivät kaikki pysyneen kymmenvuotiskauden 1975–1985 jotakuinkin ennallaan” (Koski 1994b, 70).

1980-luvun loppupuolella kulutus kääntyi jälleen nousuun. Alkoholin kulutuksen kasvu oli nähtävä osana muuta kulutusjuhlaa, koska tuolloin myös muu yksityinen kulutus kasvoi voimakkaasti. 1990-luvun lama käänsi alkoholin kulutuksen laskuun. 1980-luvulla noudatettu alkoholipolitiikka edelleen väljentyi: erilaiset rajoitukset ja kontrolli vähenivät, mutta eivät kadonneet kokonaan. Vuoteen 1995 saakka monopoliyhtiö vastasi alkoholin myynnistä, viennistä, tuonnista ja valmistuksesta.

Mielipidetiedusteluissa alkoholipolitiikan väljentämistä haluvien osuus kasvoi koko 1980-luvun. Se kääntyi laskuun vasta uuden alkoholilain säätämisen jälkeen 1990-luvun loppuvuosina (ks. esim. Törrönen 2001 sekä Luku 8).

Alkoholilain säätämisen vaikeus

Vuoden 1932 väkijuomalain pohjalta toimittiin pääosin aina vuoteen 1968 saakka. Jo tämä osoitti, ettei väkijuomalaki perustaltaan ollut lainkaan huono laki, vaikka se jouduttiin lopulta säätämään aikamoisessa kiireessä. Lain valmistelussa presidentti K. J. Ståhlbergin osuus oli ratkaisevan suuri. Hänellä kuvataan olleen syvällinen ja pitkäaikainen kokemus paitsi yleensä yhteiskunnallisen lainsäädännön kehityksestä myös alkoholilainsäädännöstä. Hän oli ollut vuonna 1907 päällikkönä juuri siinä senaatin toimituskunnassa, jonka alaan alkoholilainsäädäntö kuului. Ståhlberg ei koskaan hyväksynyt kieltolakia.

Jotkut Ståhlbergin ajatuksista tuntuvat poikkeuksellisen tuoreilta: kunnallispoliitikkona Ståhlberg tahtoi antaa kunnille väkijuomalakia sovellettaessa suuren vaikutusvallan. Kunnalla tulisi olla oikeus ”supistaa, estää tai toisaalta sallia” alkoholijuomien myynti kunnan omin toimenpitein. Tämä kunnan määräysvallan aikaansaaminen ei toteutunut lopullisessa väkijuomalaissa. Ståhlberg hävisi näkökantansa. (Kallentautio 1982, 62.)

Suomalaiset kunnat ja paikalliset viranomaiset suljettiin vuosikymmeniksi alkoholipoliittisen päätöksenteon ulkopuolelle. Valta keskitettiin Alkoon, sen poliitikkoja varmemmille puolustusvoimista ja poliisista värvätyille luotettaville virkamiehille. Vasta 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa Ståhlbergin ajatukset ovat taas alkaneet elää: informaatio-ohjaus ja kehittämistyön keinot ovat olleet laajalti käytössä houkuteltaessa kuntia alkoholipoliittisiin ”kumppanuuksiin”.

Tuskin Ståhlbergkään osasi nähdä, kuinka dramaattinen ja pitkäikäinen kuntien vaikutusvallan poissulkemisesta tuli. Vuonna 1968 Alkon hegemonia oli edelleen suuri, vaikka keskiolutoikeuksista päättikin viime vaiheessa kunnan oma hallitus (ks. Luku 8; 1968 eduskuntakeskustelu).

Alkon perustehtävä, kuten luvussa 2 totesin, on määritelty alkoholilain ns. periaatepykälässä. Tämän pykälän muotoilu on ollut monille alkoholikomiteoille tärkeä kysymys. Erityisesti Alkon edustajat, mm. Pekka Kuusi, korostivat 1950-luvun alkoholikeskustelussa usein, etteisamanaikaisesti voida haittavaikutuksia supistaa mahdollisimman vähiin. Vuoden 1968 pykälän muotoilu voidaan tulkita Alkon voitoksi. Kiista periaatepykälästä on monella tapaa vain periaatteellinen. Jo Kettil Bruun arvioi, että vaikka se on aina ollut Alkolle äärimmäisen kiusallinen, se on tuskin estänyt tyhtiötä muotoilemasta alkoholipolitiikkaa oman vakaumuksensa mukaan. (Bruun 1972, 247–248.)

Vastaavaa kiusaantumista henki Alkon suhtautuminen vielä 1980-luvulla WHO:n asettamaan tavoitteeseen (Terveyttä kaikille -ohjelma 1991), jonka mukaan jokaisen jäsenmaan tuli laskea alkoholin kulutusta 25 prosentilla vuoteen 2000 mennessä. Kosken sanoin ”ei Alko sellaiseen hirttonaruun voinut itseään pistää” (haast. 3; ks. myös Luku 2).

Alko toimi vuoden 1968 periaatepykälän varassa uuteen vuoden 1994 lakiin asti. Heikki Koski viittasi usein Alkon perustehtävään. Muun muassa hän kirjoitti Alkon henkilöstölehdessä pääkirjoituksessa 1989: ”Alkon perustehtävänä on alkoholin tuotanto, kauppa ja niiden valvonta sekä alkoholipolitiikka. Kieltämättä tämä tehtävä tuntuu ristiriitaiselta alkolaisestakin saati sitten ulkopuolisesta. Mutta meillä ei ole tässä asiassa kuin yksi mahdollisuus. Meidän on parhaan kykymme mukaan täytettävä yhteiskunnan meille asettama tavoite: toimianiin, että alkoholista aiheutuvat haitat muodostuisivat mahdollisimman vähäisiksi”. (Koski 1989.)

Koski ilmaisi puheenvuoroissaan asian vielä kansanomaisemmin: ”Alko on olemassa, jotta kansa raitistuisi”.

Periaatepykälä oli alun perin kieltolain ja raittiusliikkeen lepyttämiseksi kirjattu periaate, jonka mukaan alkoholi vapautetaan monopolina, mutta niin lähellä kieltolakia kuin mahdollista. Alko ei vielä vuoden 1994 laissakaan niellyt tarkoituspäykälää kakistelematta (nykyinen 1. §). Alkon antamassa lausunnossa alkoholilakiesityksestä 8.2.1994 todetaan:

”Periaatteellisesti tärkein osa alkoholilainsäädäntöä on se, miten kirjoitetaan tarkoituspäykälä. Tähän pykälään viitataan useissa kohden lakia, minkä lisäksi siihen tullaan usein nojautumaan lakia sovellettaessa. Alko katsoo, että pykäläehdotuksessa oleva päämäärä ’ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja’, on oikea. Sen sijaan lakiin ei tulisi kirjata keinoja. ... Parempi olisi, jos keinovalikoima jäisi vapaasti käytännön alkoholipolitiikan harjoittajan [huom.! siis Alkon] harkittavaksi.” (Huomautus ja kursivointi kirjoittajan.)

Uusi alkoholilaki?

Alkolla oli vuoteen 1994 saakka pitkälle valtuudet hoitaa lainsäädäntöön tarvittavat muutosehdotukset itsenäisesti. Niihinsetarvitsilähinnäministeriön hyväksynnän. Lisäksi Alkon virkamiehet esittelivät lainmuutoksen eduskunnassa. Alkolla olitätä varten palveluksessaan "maan paras alkoholilainsäädännöllinen asiantuntimus". Järjestely tuntui tuolloin varsin luontevalta. Samaa käytäntöä noudatettiin muidenkin valtion laitosten suhteen, mm. Kansaneläkelaitoksen (haast. 1 ja 5). ETA- ja EY-neuvottelujen käynnistyessä Alko joutuu sivurooliin ministeriöiden virkamiesten hoidellessa neuvotteluja suoraan komission kanssa. "Tuli henkisestikin aivan uusi käänne: virkamiehet olivat nyt niitä, jotka tulivat komission terveisinpuhumaanorganisaatioon, josta oli vuosikymmenettotuttulähettämään Alkon terveisten tuojia ministeriöön" (haast. 1).

Alko itse oli vaatinut elokuussa 1991, että pitäisi ryhtyä alkoholilainsäädännön kokonaisuudistukseen. Oli alkanut käydä yhä ilmeisemmäksi, etteivät pelkät yksittäisuudistukset riitä, vaan että koko alkoholijärjestelmämme oli uudistettava. Alkon hallintoneuvostopäätty 19.9.1991 pitämässään kokouksessa ehdotta sosiaali- ja terveysministeriölle, että "tämä ryhtyisi oheisessa muistiossa esitetyin perusteluin välittömiin toimenpiteisiin alkoholilainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelemiseksi". Kirjeen olivat allekirjoittaneet hallintoneuvoston silloinen puheenjohtaja Ilkka Suominen ja Alkon johtokunnan sihteeri Jaakko Aito.

Kirjeen perusteluissa mainittiin, miten nykyinen alkoholilaki säädettiin vuonna 1968. Se oli Alkon mielestä kieltolain ja väkijuomalain peruja ja oli raskas ja yksityiskohtainen. Lisäksi se perustui "lähes rikkoutumattomalle monopoliperiaatteelle".

Hallintoneuvoston muistio sisälsi kolme toista erillistä kohtaa, joihin Alko katsoi olevan lainsäädännöllisiä muutostarpeita. Kohdassa 3 todettiin, että niin kauan kuin nykyistä alkoholijärjestelmäämme pidetään osana suomalaista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa, vähittäismyyntimonopoli tulisi säilyttää nykyisessä muodossaan. Tämä voitiin tehdä ETA-säädösten estämättä, kunhan Alko sopeuttaisi eräitä toimintojaan Rooman sopimuksen vaatimuksia vastaaviksi. "ETA-sopimuksessa lieinee mukana Rooman sopimuksen Alkoakin koskeva sopeuttamisartikla eli artikla 37." Kohdassa 6 nostettiin esiin kysymys tukkumyyntimonopolin asemasta: "Onko tuojille annettava oikeus tukkumyyntiin?" (Ote hallintoneuvoston pöytäkirjasta 19.9.1991.)

Sosiaali- ja terveysministeriö ei heti lämmennyt ehdotukselle. Kansliapäällikkö Heikki S. von Hertzen vastasi Koskelle 24.9.1991. Vastauskirjelmässä todettiin lakonisesti, miten von Hertzen oli luettanut ehkäisyosastolla Alkon ministeriölle toimittaman muistion Alkoholilainsäädännön tarkistaminen. "Emme valitettavasti ole vielä ehtineet pitää ministeriön sisäistä alkoholipoliittista keskustelua, joten en lähtisitässä vaiheessa tarpeettomasti myrskyttelemään vesilaseja." Asiaakiireh-

dittiin Kosken mukaan Alkon taholta useaan otteeseen. Seuraavan vuoden maaliskuussa (17.3.1992) STM asetti työryhmän selvittämään alkoholilainsäädännön muutostarpeita.

Onko tässä kirjeenvaihdossa jo nähtävissä ensimmäinen oire ministeriön koomuslaisen kansliapäällikön ja sosialidemokraatin johtaman Alkon eritahtisuudesta?

Ministeri Kankaanniemen visio

Koski paikansi itse asiointilan paljolti silloisen alkoholiasioista vastaavan ministerin, Kristillisen liiton puheenjohtajan Toimi Kankaanniemen harteille. Ahon hallituksessa oli tehty hyvin outo ratkaisu alkoholiasioiden hoidon osalta. Alkoholiasiat olivat siihen saakka aina kuuluneet sosiaali- ja terveysministerille, nykyisin toiselle eli peruspalveluministerille. Mutta Ahon hallituksessa ne annettiin Kankaanniemen hoidettavaksi. Hänestä ei tullut sosiaaliministeriä, vaan kehitysyhteistyöministeri ja sijoituspaikaksi tuli ulkoministeriö. Ykkösministeriksi nimitettiin Eeva Kuuskoski.

Järjestely osoitti, ettei alkoholipolitiikan vielä tuolloin arveltu tulevan minäkäänlaiseen muutostilaan. Heikki Koski kirjoitti tyrmistyksensä tästä järjestelystä. Hänen mukaansa ETA-sopimukseen liittyvissä neuvotteluissa pohjoismaista alkoholijärjestelmää perusteltiin juuri sosiaali- ja terveyspoliittisin perustein. Se, että alkoholiasiat voitiin noin vain irrottaa sosiaali- ja terveyspolitiikan kokonaisuudesta ja liittää ulkoministeriön yhteydessä oleviin kehitysyhteistyöasioihin, olivatoin näitä perusteluja. (Koski 1994b, 162.)

Koski myönsi hämmennyksensä heti ministerinimityksen tultua julki. Tosin yrittäen omien sanojensa mukaan sanoa sen ”niin kauniisti kuin mahdollista”: ”Eikö meistä tämän enempää välitetä?” Taustalla oli jo nähtävissä, että johtavat porvarilliset hallituspuolueet keskusta ja kokoomus eivät pitäneet alkoholiasioita kovinkaan tärkeinä. Ensi hämmennyksen jälkeen suhteet Kankaanniemen kanssa toimivat oikein hyvin, ”vaikka asioista oltiinkin joskus eri mieltä”.

Koski arvioi jälkikäteen järjestelyn johtuneen siitä, että kristillisten ainoalle ministerille ei riittänyt ”ihan kapea posti”. Kehitysyhteistyöministerin tehtävä yksistään ei ehkä ollut riittävän painava. Ja koska ”hänen harrastusalueensa nyt olitämä sosiaali- ja terveyspuoli, niin sitten sieltä etsittiin lisätehtävää”. (Haast. 3.)

Asian voi nähdä myös toisin: Jarkko Eskolan arvion mukaan Kankaanniemelle ei riittänyt sosiaali- ja terveysministeriössä tehtävää, koska keskustan puheenjohtajataiston täpärästi pääministeri Aholle hävinnyt Kuuskoski halusi (?) ja sai johdettavakseen koko sosiaali- ja terveysministeriön alkoholiasioita lukuun ottamatta (haast. 5).

Koski kertoi joutuneensa tosissaan keskustelemaan paitsi valtiovarainministerien myös EY-asioita hoitavan ulkomaankauppaministerin Pertti Salolaisen kanssa. Salolaisen ja Kankaanniemen käsityksissä oli "valovuosien ero ja tämä asetus säilytti Alkolla hyvät tulkintamahdollisuudet". Mutta ei se Kosken mukaan sitä poistanut, etteikö oma ministeri sitten kaikin tavoin oman politiikkansa ja tavoitteidensa mukaisesti olisi johtanut tätä kehitystä.

Kehitysyhteistyöministeri Toimi Kankaaniemellä tuntui koko hallituskauden olleen persoonallinen tapa hoitaa asioita. Hän halusi pitää kiinni monopolista jäsilloisesta lainsäädännöstä jäsiksi lähinnä hidasti edessä olevaa muutosta? Koski antoi kirjassaan (1994b, 165) ministerille seuraavat tyyliopistat:

"Toimi Kankaanniemen ministeriuraa ei voi kadehtia ... Alussa omaksumastaan tiukasta kannasta hänen on asteittain ollut annettava käytännön realiteettien edessä peräksi, mutta hänen jarrutuksensa on ajoittain saattanut vaarantaa nekin osat pohjoismaista alkoholijärjestelmää, jotka sosiaali- ja terveyspoliittisista syistä ovat tärkeitä ja joita on näyttänyt mahdolliselta puolustaa. Toisaalta on tietysti luonnollista, että alkoholijärjestelmän sopeuttaminen EU:n näkemyksiin on ollut vaikeaa ministerille, joka vahvasti on vastustanut Suomen liittymistä EU:iin."

Arvio on rankka. Heikki Kosken hienotunteisuuden tuntien arvio on vielä sitäkin rankempi.

Lakityöryhmä aloittaa urakkansa

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti maaliskuussa 17.3.1992 työryhmän, jonka tehtävänä oli "selvittää alkoholilainsäädännön muutostarpeet erityisesti ottaen huomioon ETA-sopimuksen ja mahdollisen EY-jäsenyyden vaikutukset nykyiseen alkoholijärjestelmään sekä tehdä ehdotukset alkoholilainsäätöön tarvittavista muutoksista". Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi lokakuun 1992 loppuun mennessä. Se sai lisäaikaa vielä vuoden 1993 maaliskuun loppuun saakka.

Työryhmän puheenjohtajana toimi kansliapäällikkö Heikki S. von Hertzen sosiaali- ja terveysministeriöstä, varapuheenjohtajana apulaisosastopäällikkö Ilkka Suojasalmi sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä jäsenenä pääjohtaja Heikki Koski Oy Alko Ab:stä, lääket. tri Pekka Reinikainen ja Sininauhaliiton toiminnanjohtaja, yht. lis. Jorma Niemelä (eduskunnan päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan jäsen), budjettineuvos Pekka Saarinen valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Raimo Luoma kauppa- ja teollisuusministeriöstä sekä dosentti Salme Ahlström Alkoholipoliittiselta tutkimuslaitokselta. Työryhmänsihteereinä olivat ylitarkastaja Pentti Karhu (STM) ja lakimies Kari Paaso (Alko).

Työryhmä kuuli lukuisan joukon asiantuntijoita sekä kokoontui yhteensä 17 kertaa. Työryhmä päätti alkuperäisen määräaikansa rajoissa valmistella mietintönään ehdotuksen hallituksen esitykseksi alkoholilain muuttamisesta niin, että esitys olisi laajemman alkoholilain kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe ja että siinä ehdotettaisiin niitä muutoksia, jotka ovat tarpeellisia toteuttaa nimenomaan ETA-sopimuksen johdosta. Työryhmä jatkaisi sen jälkeen pidennetyn määräaikansarajoissa alkoholilain kokonaisuudistusta koskevien ehdotusten valmistelua. (Työryhmän osaraportti 1, 1992.)

Työryhmä jätti mietintönsä 2.11.1992. Se ehdotti alkoholijuomien ja väkiviihan tuonti- ja tukkumyyntimonopolin samoin kuin oluen ja mietojen viinien tukkumyyntimonopolin kumoamista. Lisäksi se ehdotti poistettavaksi ETA-valtioista tapahtuvan alkoholivalmisteiden tuonnin luvanvaraisuuden. Alkoholijuomien ja keskioluen hinnoitteluperusteista tulisi laatia uudet valtuutussäännökset. Esityksessä ehdotettiin alkoholilakiin valtuutusta, jonka nojalla annettaisiin asetuksella tarkempia määräyksiä alkoholijuomien määritelmistä, esittelystä ja teknisistä ominaisuuksista. Ehdotetut muutokset olisivat työryhmän näkemyksen mukaan tulleet voimaan vuoden 1993 alkupuolella ETA-sopimuksen voimaantuloaikataulusta riippuen.

Työryhmä sai mietintönsä valmiiksi suhteellisen lyhyessä ajassa, reilussa puolessa vuodessa. Työryhmän mietinnössä on vain 18 sivua. Uusi aika oli koittanut – entisten aikojen ”tiiliskivikommunikeat” edustivat mennyttä, pysähtyneisyyden aikaa.

Työryhmä ei ollut ehdotuksissaan yksimielinen. Mietintöön sisältyi kahden jäsenen, Jorma Niemelän ja Pekka Reinikaisen, eriävä mielipide. He muistuttivat hetimityönalussa, että suomalainen sosiaali- ja terveyspoliittisesti perusteltu alkoholijärjestelmä on ollut kokonaisuus, jolla on pyritty siihen, että alkoholista aiheutuvat haitat ja vauriot muodostuvat mahdollisimman vähäisiksi. Eriävä mielipide kohdistuu tukkumyyntimonopolin purkamiseen, mistä sitten tuli koko integraatioprosessia halkova linjaero. Niemelä ja Reinikainen vetosivat mietinnön lukuun 1.3, jossa todetaan tukkumyyntimonopolin purkamiseen liittyvän sosiaali- ja terveyspoliittisten ongelmien lisäksi useita veroteknisiä ja valvonnallisia käytännön ongelmia. Kun työryhmä ei kuitenkaan ollut kyennyt esityksessään tyydyttävällä tavalla niitä ratkomaan, ”olisi tukkumyyntin vapauttaminen epäsuotavaa asian keskeneräisyyden vuoksi”.

Oli odotettavissa, ettei työryhmä ollut ehdotuksessaan yksimielinen. Mutta mikä saa Reinikaisen ja Niemelän, lääkärin ja sosiaalipoliitikon, puolustamaan näin voimakkaasti nimenomaan tukkumyyntimonopolia? Näin he ainakin selvästi tukevat istuvan ministerin näkemystä.

Työryhmän esitys oli ensi kuulemalta radikaali, mutta ETA-sopimuksen linjusten mukainen. Se oli myös saanut Alkon hiljaisen tuen ehdotuksilleen: ”Ahlaisten kallion muistion” kohta 2, jonka Alko itse oli valinnut sopeutumislinjakseen,

oli jo antanut viitteitä siitä, ettei ainakaan Alko itse aio asettua siilipuolustusasemaan, vaikka sen edustaja perusteli työryhmän ensimmäisessä kokouksessa koko monopolijärjestelmää alkoholin valmistusta myöten sosiaali- ja terveystaloudellisin syin (johtaja Erkki Anttilan esittämä Alkon kannanotto kokouksessa).

Lakityöryhmän toisen sihteerin Pentti Karhun (STM; haast. 1) mukaan tukkumyyntimonopolin purkamisesta tuli alkoholilakia valmistelleen työryhmän koetinkivi. Sihteeri Karhu oli aktiivinen: heti työryhmän ensimmäiseen kokoukseen hän on kirjoittanut (puheenjohtajan myötävaikutuksella?) pitkän muistion, jonka lähtökohtana oli uusi, ETA- ja EY-jäsenyyden tuomiin reunaehtoihin hahmoteltu alkoholijärjestelmä. Muistion kirjoittaminen perustui lähinnä siihen, että Karhuoliollutnäitä samoja asioita valmistelemaan ministeriön säädustalouden yhteydessä osastonsa apulaisosastopäällikön Ilkka Suojuus Salmen kanssa erimielisyyksiä.

Karhun muistion (STM 15.4.1992) mukaan sekä valmistus- että tukkumyyntimonopolit piti purkaa. Vähittäismyyntimonopolista piti tehdä erillinen monopoli, koska sitä "ainoana monopolina voi perustella kansanterveydellillä syillä". Muistiossa todettiin mm., että työryhmän työtä pohjustivat kaksi valtionhallinnon työryhmämietintöä (KTM: ETA-työryhmä, VM: alkoholiverotus työryhmä). Näissä mietinnöissä Karhun mukaan tarkasteltiin eräitä jo ETA-ratkaisusta aiheutuvia muutostarpeita alkoholilainsäädäntöön. Muutoksilla olisi ollut laajoja periaatteellisia vaikutuksia koko nykyiseen vahvaan monopolin tukeutuvaan alkoholijärjestelmään, minkä johdosta työryhmän työtä ei olisi tullut rajoittaa vain alkoholilain joidenkin kohtien muuttamisen tarkasteluun, kuten "lakityöryhmän toimeksiantossa oli annettu ymmärtää".

Muistiossa liikuttiin sosiaali- ja terveystaloudellisissa argumentaatioissa. Vain vähittäismyyntimonopolia voitiin näillä argumenteilla perustella. Toisaalta Karhun rooli nimenomaan teollisuuden valvojana ministeriössä oli saanut hänet jo näkemään alkoholikysymykset myös kauppa- ja teollisuuspoliittisissa kehyksissä. Tukkumyyntin vapauttaminen oli alkoholielinkeinolle tärkeä (tärkein?) tavoite sillä hetkellä? Monopolin ulkoinen elinkeino oli varsin hyvin tietoinen jo tässä vaiheessa siitä, että oli mahdollisuus tehdä heille mieluisia ja todella radikaaleja muutoksia suomalaiseen monopolijärjestelmään ETA:n ja EY:n nimissä.

Jo työryhmän kokoonpano aiheutti kritiikkiä. Ministeri Kankaanniemi oli nimenmukaisesti liittoutunut edustavat luottomiehensä Pekka Reinikaisen ja Jorma Niemelän ryhmän lisäjäseniksi "lähes viime metreillä". He edustivat "lähinnä raitiuspolitiikkaa" ja olivat jyrkästi kaikkia monopolin purkuja vastaan. "Oli aika outoa, että [heidän näkemyksensä mukaan] voitaisiin edelleen tehdä mietintö, joka perustuu silloin vanhalle ajattelulle, että me täällä Suomessa määritlemme omaa alkoholipolitiikkaamme ja alkoholilainsäädäntömme ja että ETA-säännösten vaikutuksesta ei vielä ole mitään varmuutta". Eli he kiistivät mm. sen lähtökohdan, että tukkumyyntimonopoli jouduttaisiin ennen pitkää purkamaan. (Haast. 1.)

Lakityöryhmän kannalta mielenkiintoiseen aikaan pidettiin Marli Oy:n 125-vuotisjuhlaseminaari Helsingissä 7.4.1992. Siellä muun muassa valtiovarainministeri Iiro Viinanen kritisoi voimakkaasti sitä, että elinkeinoelämän edustus ryhmästä puuttui kokonaan.

”Kuulun niihin, jotka näkevät tässä muutoksessa paljon enemmän mahdollisuuksia kuin uhkia. Markkinatalouden kannalta on vain hyvä, että kaikenkattava jähmeä säännöstely ja viranomaisohjailu antaa tilaa kilpailulle, yksityisille yrityksille ja kansalaisten omille valinnoille. Euroopan Yhteisössä alkoholin valmistus, jakelu, myynti ja valvonta eivät voi enää olla keskitettyjä yhdelle organisaatiolle.”

Samassa seminaarissa puhuneen kilpailuviraston pääjohtajan Matti Purasjoen mukaan tarvittiin paljon uudenlaista tahtotilaa, että tarpeelliset deregulaatiotoimenpiteet tapahtuisivat. Ennen muuta tarvittiin kokonaan uusi alkoholilainsäädäntö, ”sellainen joka ei perustu vain kuusikymmentä vuotta sitten päättyneen kieltolain tarpeisiin”.

Marlin toimitusjohtaja Heikki Elo puolestaan oli korostanut, että kotimaisen viini- ja liköörieteollisuuden kilpailukyvyn parantamiseksi ja täällä luodun teollisuuden olemassaolon turvaamiseksi olivat seuraavat toimenpiteet välttämättömiä: pääraaka-aineiden saanti olisi turvattava maailmanmarkkina- tai ns. eurohintaan, nykyinen valmistussopimus (Alkon kanssa) olisi uudistettava siten, että rajoittavat tekijät poistuisivat. Lisäksi alkoholijuomien mainonta ja myynnin edistäminen olisi saatava eurooppalaisten lakien ja asetusten mukaisiksi.

Pääjohtaja Koski oli myös seminaarin puhujana. Hän tyytyi ennakoimaan tulevaa:

”Pohjoismaisten alkoholiyhtiöiden piirissä on se yhteinen käsitys, että ETA-sopimuksesta ja EY:stä riippumatta pohjoismaisen alkoholijärjestelmän olennaiset peruspiirteet voidaan säilyttää, jos niin halutaan. Eli ratkaisun avaimet tältä osin ovat eduskuntamme käsissä ... Eikä minusta järkeviä muutoksia tulevastusta, pikemmin päinvastoin. Tärkeää on, että muutosvaihe voidaan hoitaa hallitusti ...”

Juhlapuheita voidaan harvemmin pitää kovin todellisuushakuisina, mutta tämän tilaisuuden puheet olivat mielestäni varsinkin paljastavia ja osoittavat, mihin suuntaan kokoomuslainen valtiovarainministeri, kilpailuviranomainen, suomalaisen alkoholielinkeinon ykkösmies sekä sosiaalidemokraattinen Alkon pääjohtaja tuleva kehitystä olisivat viemässä. Puheenvuoroissa korostuivat kilpailu ja yksityisyritteliäisyys kuin myös mainonnan ja myynnin edistämisen salliminen. Alkon määräily valmistussopimuksia tehtäessä olisi saatava, ellei nyt ihan loppumaan, niin ainakin joustavammaksi. Koski tyytyi vain viittaamaan eduskuntaan, jonka käsissä oli

vatratkaisunavaimet sekä ilmaisi toiveensa ”hallitustamuutoksesta”. Koskikaan ei vastusta ”järkeviä muutoksia”, joita hän ei kuitenkaan tarkemmin erittele.

Lainsäädäntötyö etenee

Alkoholilakityöryhmä ei itse asiassa ollut vielä kovin valmis purkamaan tukkumyyntimonopolia. KTM:n edustaja Raimo Luoma oli uhannut tulla ryhmään ”sellaisessa etukenossa että kaikki lakoo”, mutta ei hänkään sitten itse kokouksissa ”viitsinyt asioita riitauttaa”. Luoma oli jo 31.12.1991 tehnyt perusteellisen 22-sivuisen muistion (KTM: Kauppaosasto) siitä, miten ETA-sopimuksen ja mahdollisen EY-jäsenyys sopimuksen oikeudelliset vaikutukset olisivat tulkittavissa suhteessa Oy Alko Ab:n toimintaan. Muistion yhteenvedossa todettiin näyttävän aika selvältä, että tuontimonopolin poistamisen jälkeen yhtiön monopoliaseman kannalta ei ollut olemassa perusteita esimerkiksi minimivähittäishintojen määrittämiseen. Muita tuojia ja mahdollisia monopolin ulkopuolisia jakelijoita sitovien minimihintojen määrittämisen Alkon toimesta Luoma tulkitsi mahdollisesti Rooman sopimuksen vastaisiksi. (Haast. 1.)

Alkon puheenvuoron työryhmän ensimmäisessä kokouksessa käytti johtaja Erkki Anttila. Hän esitti Alkon johtokunnassa 19.5.1992 laaditun yhteisen muistion esiin nostamat asiat. Sen mukaan valmistusmonopolin säilyttämistä ei tullut tarkastella erilliskysymyksenä, vaan olennaisena osana pohjoismaista alkoholijärjestelmää ja sen uskottavuuden ja toimintakyvyn säilyttämistä. Alkon yksinoikeus alkoholijuomienvalmistukseen rajoitti omalta osaltaan alkoholijuomiensa saatavuutta, piti alkoholin kulutuksen alhaisemmalla tasolla sekä ehkäisi alkoholihaittojen syntymistä ja niistä julkiselle vallalle aiheutuvia menoja. Valmistusmonopoli edisti myös alkoholiolojen muutoksen hallittavuutta.

Anttilan mukaan monopolista luopumisesta ja siirtymisestä vapaaseen kilpailutilanteeseen olis seurauksena ”sellaista tuote-jamarkkinointimenetelmien kehittäminen, jotka tulisivat lisäämään kulutusta”. Ennakoiko Anttila jo määräkoirien esiinmarssia? Tällainen kehitys olisi puolestaan omiaan lisäämään alkoholihaittoja ja sitä kautta yhteiskunnan menoja, samalla kun taloudellinen hyöty toiminnasta menisi muualle kuin valtiolle. Koska ”valtio vastasi alkoholihaitoista, tulisi sen saada alkoholista saatavat tulot mahdollisimman tehokkaasti käyttöönsä”. Alkoholiolojen muutosten hallittavuus vaikeutuisi huomattavasti, jos valmistusmonopoli purettaisiin. Vaarana olisi, että alkoholioloille kävisi samalla tavalla kuin talouselämälle rahamarkkinoiden avautuessa yhdellä kertaa.

Muistiossa haluttiin myös tyrmätä väitteet monopolijärjestelmän tehottomuudesta. Sen mukaan Alkon, samoin kuin muiden kotimaisten alkoholijuomatehtaiden, toiminta oli liiketaloudellisesti kannattavaa ja tehokasta. Koska esimerkiksi Alko harjoitti laajaa tuontia ja vientiä, sillä oli hyvät edellytykset todeta omien

tuotteidensa hintojen olevan kilpailukykyisellä tasolla. Valmistusmonopolin purkamisella voisi olla arvaamattomat seuraamukset järjestelmän toiminnalle kokonaisuudessaan. (Anttila, Erkki: Valmistusmonopolin merkityksestä pohjoismaisessa alkoholijärjestelmässä, Alko 19.5.1992; Alko Oy:n arkisto.)

Muistion teksti oli Alkon argumentoinnin taidonnäyte. Siinä ensin käärittiin alkoholiyhtiö yhdeksi ja kauniiksi sosiaali- ja terveystaloudelliseksi paketiksi. Lisäksi siihen oli kätkeyty kaikki mahdolliset uhat, jotka toteutuisivat, mikäli monopolia alettaisiin purkaa. Lopuksi vielä torjuttiin jo etukäteen väitteet monopolin tehottomuudesta ja kalleudesta sekä vakuutettiin Alkon olevan hintojensa suhteen kilpailukykyinen. Jo kuukautta myöhemmin, kesäkuussa 1992 viesti oli kuitenkin toinen (ks. Luku 4, "Ahlaisten kallion muistiot").

Lakityöryhmä "kypsyi vähitellen käsitykseen", jonka mukaan tukkumyyntimonopolista jouduttaisiin jollakin aikavälillä luopumaan. Siksi työryhmä teki ensin osamietinnön yksi, jossa se aikataulutti muutokset ja teki uuden lakiehdotuksen. Ehdotettu aikataulu oli suhteellisen väljä ja siten Alkolle varsin armollinen: siinä mm. ehdotettiin eri juomatyyppien porrasteista monopolipurkaa. Sen voi toisaalta tulkita viivytystaisteluksi, joka epämääräisyydessään vaikuttiesimerkiksi muun elinkeinon reaktioihin. Selkeät päätökset ja niiden aikatauluttaminen olisivat jo tässä vaiheessa rauhoittaneet tilannetta ja olisivat laskeneet esimerkiksi Hotelli- ja ravintolayhdistyksen intressiä valittaa asiasta. (Mm. haast. 1.)

Ensimmäistä osamietintöä ei kuitenkaan alettu toteuttaa esitetyssä aikataulussa. Nyt alkoi tulla konkreettisia poliittisia paineita itse vastuuministerin puolelta. Kankaanniemiellä oli suuria vaikeuksia olla Kristillisen liiton ministerinä purkamassa monopolia. Kankaanniemen omat näkemykset tulevathyvin ilmi puheesta, jonka hän piti vastaanottaessaan mietintöä 6.11.1992:

"Työryhmä on lähtenyt siitä, että tukkumyynti vapautettaisiin niiden alkoholituotteiden kohdalta, joiden alkoholipitoisuus on vähemmän kuin 15 tilavuusprosenttia etyylialkoholia. Näkemykseni on, että meidän tulee edetä sopeuttamisen tietä. Tukkumyynti on keskeinen osa suomalaista alkoholijärjestelmää. Siksi tavoitteena tulee olla se, että tukkumyyntiä sopeutetaan siten, että valmistaja- ja tuotediskriminointia ei tapahdu. Tähän suuntaan Alko on jo käytännössä edennytkin. Lisäksi useiden arvioiden mukaan ETA-sopimuseikeyksiselitteisesti edellyttämä terveyspoliittisesti perusteltujen monopolien purkamista kunhan huolehditaan siitä, että syrjintää ei tapahdu." (Kursivointi kirjoittajan.)

Tukkumyyntimonopolin jatkaminen ja valtiovarainministeriön valtiontaloudellisten intressien turvaaminen olivat saaneet korkeantason kannattajan itsesosiaali- ja terveysministeristä? Ei tunnu kovin todennäköiseltä.

Lausunnot ristiriitaisia

Alkoholilakityöryhmä pyysi 2.11.1992 jättämästään ehdotuksesta lausunnot kaikilta tärkeimmiltä tahoilta. Käyn seuraavassa nämä lausunnot pääpiirteissään läpi, koska ne ilmentävät, miten rintamalinjat alkoholilain muutustyössä asettuivat.

Varsin yksimielisesti alkoholitutkimuksen turvaaminen ja tukkumyynnin purkamista vastustava mielipide saivat tukea tutkimusta ja päihdehuoltoa edustavilta tahoilta. Muun muassa A-klinikkasäätiö kannatti eriävää mielipidettä eikä voinut yhtyä työryhmän esittämiin lainmuutoksiin. Alkoholitutkimussäätiö puolestaan korosti, että jos Alkon asema muuttuu, tulisi alkoholitutkimuksen jatkuvuuden turvaaminen vaatimaan erillistoimenpiteitä.

Päihdehuollon valtakunnallinen yhteistyöryhmä totesi sekin "alkoholitutkimuksen olevan alkoholihaittojen hallinnan kulmakivi" ja korosti tutkimuksen aseman jatkuvuuden turvaamista. Suomen Raittiusjärjestöjen Liitto ry. viittasi eriävään mielipiteeseen ja katsoo, että työryhmän mietintöön olisi pitänyt sisällyttää ehdotus "alkoholipoliittisten toimintojen turvaamisesta ja lisäämisestä". Myös Alkon toimihenkilöt ry. totesi osamietinnössään olevan "huolestuttavia esityksiä". Sen mukaan "tukkumyynnin vapauttamisella on alkoholipoliittisia ja valtiontaloudellisia vaikutuksia. Alkoholijärjestelmään ei tule tehdä olennaisia osittaismuutoksia varmistamatta, että säätely- ja valvontamekanismit ovat kunnossa". Näistä tahoista alkoivat muotoutua tukkumyyntimonopolin tukijoukot.

Osa lausunnonantajista katsoi työryhmän olevan päälinjoiltaan oikeassa. Muun muassa Alko totesi työryhmän yleislinjan olevan oikea ja pitää vähittäismyyntimonopolinsäilyttämistä nykyisessä muodossaan ehdottoman välttämättömänä. Sen sijaan "tukkumyyntimonopolin purkamiseen liittyviä kysymyksiä tulisi tarkastella seurannaisvaikutuksien osalta ja asiassa tulisi olla tiiviissä yhteistyössä Ruotsin ja Norjan kanssa". Valtiovarainministeriön mielestä alkoholimonopolin sopeuttamisen aloittaminen oli perusteltua. Se toivoi sekä alkoholilain että verotuslain eduskuntakäsittelyä jo vuoden 1993 aikana. Ulkoministeriön mielestä esitykset olivat "oikeansuuntaisia, mutta eivät riittäviä". Kauppa- ja teollisuusministeriö yhtyi mietinnössä esitettyihin näkökohtiin ja toivoi uudistuksen voimaan saattamista "viimeistään kesällä 1993". Jatkotyössä se esitti "tukkumyyntimonopolin asteittaista poistamista, valmistusmonopolista luopumista, mainontakiellon lievittämistä ja Alkon teollisen tuotannon turvaamista".

Näissä elinkeinoelämää lähellä olevissa viranomaislausunnoissa ilmeni aste-eroja. Alkon lausunto oli vielä varsin ehdollinen tukkumyynnin purkamisen suhteen. Se ei siltä osin vastannut Kosken kesäkuussa ehdottamaa vaihtoehtoa 2 (ks. Luku 6), jossa valmistauduttiin myös tukkumyyntimonopolin purkuun (?). Johtajisto näyttäisi nyt marraskuun lausunnossaan vetäneen hiukan varovaisemmin omaa sopeuttamislinjaansa. Ilmensikö se säröä Kosken oman näkemyksen ja muun johtajiston välillä?

Tämän lausunnon antajien rypään voisini metä vähittäismyyntimonopolintu-
kijoiksi. Edes kauppa- ja teollisuusministeriö ei ehdottanut vähittäismyyntin
yksityistämistä. Vain ulkoministeriö, joka oli ratkaisevassa asemassa sekä ETA-
että EY-neuvottelujensuhteen, viittasii siihen, että ehdotukset olivat kyllä ”oikeansuun-
taisia, mutta riittämättömiä”.

Elinkeinoelämän näkökulman voisini metä elinkeinorypäksi. Sen lausunnois-
ta kuvastui jo eräänlaista malttamattomuutta. Hotelli- ja ravintolaneuvoston mie-
lestä ”työryhmän esitykset tarjosivat hyvän lähtökohdan alkoholilain uudistami-
selle sekä Alkon aseman sopeuttamiselle”. Hotelli- ja ravitsemisalalan yrittäjäliitto
ry. kannatti maahantuontia ja maastavientiä koskevien monopolisäännösten pur-
kua. Tukkumyyntimonopoli tulisi aluksi purkaa alle 22 tilavuusprosenttia etyyli-
alkoholia sisältäviltä juomilta. Liitto kannatti myös anniskeluhintojen vapautta-
mista, mutta vastusti alkoholipoliittisten toimintojen kustannusten rahoittamista
erityisillä haittaveroilla tai -maksuilla. Alkon viranomaistehtävien (alkoholival-
vonta) siirtoa myös kannatettiin ja huomautettiin ”mainontasäännösten muutos-
tarpeen huomioimattomuudesta”. Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliiton mu-
kaan ETA-sopimuksen velvoitteet eivät olleet tulleet riittävästi näkyviin. Alkon ei
enää tulisi toimialupaviranomaisena. Yhdenmukaiset kilpailuedellytykset vaatisi-
vat tukku- ja valmistusmonopoliin samanaikaista purkamista. Samoin ne vaatisi-
vat alkoholimainonnan vapauttamista.

Päivittäistavarakauppa ry, joka sittemmin alkoi lobata viinien myyntin sall-
mista päivittäistavarakaupoissa, kannatti tuonti- ja vientimonopoliin sekä mieto-
jen juomien tukkumyyntimonopolin kumoamista. Pitemmällä tähtäimellä tulisi
myösmietojen juomien vähittäismyyntiedelle vapauttaa. Keskioluen hinnoitte-
lua se vaati vapautettavaksi kokonaan.

Suomen Työntantajain Keskusjärjestö, STK, kannatti tuonti- ja vientimono-
polin sekä mietojen juomien tukkumyyntimonopolin purkamista. Myös mainon-
takysymysten tulisi sen mielestä ”mahdollisimman pian vastata yleistä eurooppa-
laista käytäntöä”. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö, SAK, sen sijaan katsoi,
ettei lakiesityksen antaminen esitettyssä muodossa ollut ”tässä vaiheessa perustel-
tua, koska esityksen välilliset sosiaali- ja terveyspoliittiset seuraukset voivat osoit-
tautua hyvinkin haitallisiksi”.

Liiketyöntantajien Keskusliitto, LTK, piti työryhmän esityksiä ”oikeansuuntai-
sina” ja niiden jatkovalmisteluja ”kiireellisinä, niin että ne voidaan toteuttaa ETA-
sopimuksen voimaan tullessa: tuonti- ja vientimonopoliin sekä mietojen juomien
tukkumyyntimonopolin poistaminen, alkoholin hinnoitteluperusteiden määrää-
missäännösten tarkistaminen sekä alkoholivalmisteiden tuonnin luvanvaraisuus-
den poistaminen”.

Mikään elinkeinoelämää edustavista tahoista ei halunnut purkaa vähittäis-
myyntimonopolia. Päivittäistavarakauppiat asettivat sanansa varovasti ja halusivat
”myöhemmässä vaiheessa” myösmietojen juomien vähittäismyyntin purkaa.

Miksi näin mieto kanta? Tähän oli luultavasti monta syytä: ei esimerkiksi ollut itsestään selvää, että väkevien viinon kaupan vapauttaminen olisi ollut kovin helposti järjesteltävissä päivittäistavarakaupoille. Kauppiaat todennäköisesti tiesivät jo muita paremmin, ettei edes miedon oluen myyminen vieläkään ongelmitta sujunut. Viinien myynti sen sijaan toisi statusta ja tapahtuisi samalla rutiinilla kuin oluidenkin myynti. Voi myös spekuloida, oliko elinkeinolla sittenkin sisään kirjoitettu sosiaalinen vastuu: ei ollut oikein eettisesti sopivaa hamuta itselleen yksityistä voittoa jostain niin ”syntisestä” kuin alkoholijuomien kaupittelusta. Toisaalta osattiin ehkä jo muiden monopolien kuin vähittäismyyntin purkautumisesta laskea elinkeinolle tulevan jo melkoinen siivu ja oltiin valmiita tyytymään siihen.

Lakityöryhmälle lisää aikaa

Suomen hallitus päätyi, käsiteltyään mietinnön esityksiä, viivytystaktiikkaan. Sen mukaan mihinkään toimenpiteisiin ei ryhdytä, vaan työryhmälle annettiin jatkoaikaa. Työryhmän työ pysähtyi sitten Karhun (haast. 1) mukaan käytännöllisesti katsoen lähes kokonaan. Siihen oli kaksikin eri syytä. Hallitus ei halunnut edetä lainsäädäntötietä, koska oli hyvin tiedossa, ettei Kristillinen liitto tulisi muutoksia hyväksymään. Jos puolue tekisi siitä hallituskysymyksen, se voisi kaataa koko hallituksen, jossa oli jo näkyvissä paljon suurempia ristiriitoja maatalouspolitiikkaa sovitettaessa ETA- ja EY-jäsenyyksien vaateisiin. (Haast. 1.)

Suomen hallitukselle (ja erityisesti ministeri Kankaanniemelle) löytyi pakotie. Hallitus piiloutui Ruotsin selän taakse: päätettiin, ettei tehdä mitään, ennen kuin selviää, mitä Ruotsi tekee. Näin jäätiin odottelemaan Ruotsin ratkaisuja. Ja kuten edellisissä luvuissa on jo tullut esiin, Ruotsi käänsi kelkkansa yhdessä yössä ja jätti siihen itsensä sitoneen Suomen yksin. Suomelle ei nytkään muistettu ilmoittaa etukäteen.

”Näin jäimme keskeneräisen alkoholilainsäädäntömme kanssa ihmettelemään, mitä nyt tehdään” (haast. 1).

Toinen työryhmän työn pysäyttänyt syy oli ”sisäpoliittinen”. Kyse oli Alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen asemasta. Alkosta oli alkanut kuulua viestejä, ettei monopolien kaaduttua enää oikein voida kuvitella, että Alko pitäisi yllä näin laajaa yhteiskunnallista ja biolääketieteellistä tutkimusta. Jorma Niemelä aloitti lakityöryhmässä jarrutustaktiikan. Niemelä oli haastatteltavan mukaan sanonut, että he (kristilliset?) eivät tule hyväksymään mitään päätöksiä tukkumyyntin asteittaisesta purkamisesta, ennen kuin alkoholipoliittisen tutkimuksen asema on selvitetty. Haastatteltavan mukaan puhe oli tuolloin vain alkoholipoliittisesta tutkimuslaitoksesta, esimerkiksi biolääketieteen laboratorista eikä Alkon alkoholitiedotuksesta

ja-valistuksesta. Alkoholitutkimussäätiönasemaolikyllä ”samassakompuksessa”. Ministeriö ratkaisi asian asettamalla kaksi erillistä työryhmää, joista toisessa selviteltiin alkoholitutkimuksen ja toisessa alkoholitiedotuksen ja -valistuksen asemaa ja mahdollista siirtoa pois Alkosta. ”Totta kai se oli tärkeä asia, joillekin ryhmän jäsenille koko mietinnön tärkein ... mutta siihen meni paljon lisääaikaa.” (Haast. 1.)

Paineet lisääntyvät kotimaassa

Mietinnön julkaisemisen jälkeen kotimaiset paineet lisääntyivät. Panimoliitto kirjoitti 14.12.1992 muistiossaan EY-ministerivaliokunnalle, että valmistusmonopolista piti luopua vähintään samassa aikataulussa kuin tukkumyyntimonopolista. Teollisuuden oli ”välittömästi voitava ryhtyä toimimaan uusia olosuhteita vastaavalla tavalla”. Niin ikään hotelli- ja ravintola-alan järjestöt sekä yksityinen viini- ja likööriteollisuus kiirehtivät monopolien purkamista. Kosken mukaan Alko puolestaan pohti kaupan ja juomateollisuuden kannalta tärkeitä asioita: diskriminoimatonta listautumismenettelyä ja alkoholijuomien raaka-aineiden hintatasoa ETA-sopimuksen voimaan tullessa. Alkon mielestä alkoholijuomien valmistaja ja alkoholijuomateollisuuden raaka-aineen valmistaja saavat vapaasti hankkia tarvitsemansa raaka-aineet ETA-alueelta ja viranomaisten tulee luoda järjestelmät tämän mahdollistamiseksi. (Koski 1994a, 431.)

Alkoholilain muutostarvetta pohtinut työryhmä jatkoityötään. Jatkotyö tuotti 65 sivua pitkän raportin (STM: Alkoholilain uudistamistyöryhmän muistio, osa 2, 1993:21). Se luovutettiin 4.6.1993 sosiaali- ja terveysministeriölle. Siinä työryhmä esittää alkoholijuomien ja väkiviinan tuonti- ja vientimonopolien kumoamista. Myös tukkumyynti- ja valmistusmonopolit tulisi kumota asteittain niin, että ensimmäisessä vaiheessa kumotaan alle 22 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien alkoholijuomien valmistusmonopolijakäymisteitse valmistettujen, enintään 15 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien alkoholijuomien tukkumyyntimonopoli.

Tukkumyynti- ja valmistusmonopolien purkamista voitiin jatkaa edelleen, jos ensimmäisen vaiheen uudistuksista ei aiheutuisi merkittäviä alkoholipoliittisia ongelmia. Työryhmä ehdotti myös Alkon hoitamien viranomaistehtävien (anniskeluhallintoon liittyvät lupa- ja valvonta-asiat) siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriön alaiseen viranomaisyksikköön, mutta enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien oluiden vähittäismyynti- ja anniskeluluvat kuten yleensäkin anniskelun yleisvalvontaa esitetään kuntien tehtäväksi. Työryhmä esitti alkoholijuomien mainontakiellon säilyttämistä katsoen samalla, että asiallisentuoteinformaation antamista tulisi helpottaa. Tähänkin mietintöön liittyy toiminnan johtaja Jorma Niemelän ja lääket. tri Pekka Reinikaisen eriävä mielipide:

"Meneillään olevassa alkoholipoliittisessa murroksessa ydinkysymys on, miten kansanterveydelliset ja elinkeinopoliittiset intressit sovitetaan yhteen. Työryhmä on mielestämme erinomaisella tavalla tarkastellut tukkukaupan alkoholipoliittista merkitystä (luku 10.3.) (...) Edelliseen työryhmämietintöön jättämämme eriävän mielipiteen perusteellasekä tämän mietinnön perusteista on perusteltua päätyä täsmälleen päinvastaiseen kantaan kuin työryhmän enemmistö. Tukkumyyntiä ei käsityksemme mukaan ole järkevää vapauttaa edes asteittain."

Työryhmän mietinnön vastaanottanut ministeri Kankaanniemi oli eriävän mielipiteen jättäneiden jäsenten kanssa edelleen samassa rintamassa. Hän piti mietintöä vastaanottaessaan puheentodeten, etteivoi vielä kukaan hyväksyä työryhmän ehdotusta tukkumyyntimonopolin asteittaisesta (kaan) purkamisesta. Hän vierasti myös tuoteinformaation lisäämistä. Muilta osin hän ei mietinnön vastaanottopuheessaan esittänyt varauksia työryhmän ehdotuksiin.

Mistä oikein oli kysymys, kun sosiaali- ja terveysalan asiantuntijat halusivat pitää näin tiukasti kiinni tukkumyyntimonopolista? Yksi syy on varmasti kuvitelma, että jos annetaan periksi yhdessä päässä (tukkumyynnissä), kerä alkaa purkautua myös toisesta päästä (vähittäismyynti). Muun muassa Olavi Kaukonen viittaa tähän mahdollisuuteen (Stakes 1993). Toinen, ehkä vieläkin tärkeämpi syy on muistaa, mistä tukkumyyntimonopolissa oikein oli kysymys. Se oli Alkon hinnoitteluvaltuuksien sinetti ja sitä kautta Alkon rahavirtojen tae. Juuri se mahdollisti Alkolle monenlaista sellaista toimintaa, jota yksityinen tai tavanomainen valtion laitos ei olisi voinut ylläpitää (mm. alkoholitutkimuksen, uudet teknologiset innovaatiot yms.). Sen kautta Alko oli myös vuosikymmenien kuluessa kerännyt melkoisen kiinteistö- yms. omaisuuden. Alko tuloutti verotulot kuukausittain etukäteen valtiovarainministeriölle. Ylijäämätasattiin vuoden lopussa, mutta Alko poisti siitä ensin sovitusti omat kulunsa sekä uudet investointinsa.

Alko keräsi tätä ns. ylijäämää ja sopi erikseen valtiovarainministeriön kanssa kunakin vuonnaitseleen jäävästä osuudesta. Yhtiön pitkäaikainen työntekijä ja johtajiston jäsen Reijo Salmi (haast. 7) kuvasi haastattelussaan Alkon rahavirtoja ohjailevaa roolia mm. näin:

"Ylijäämä oli siis se määrä, joka taseeseen ja tuloslaskelmaan syntyi, mutta joka tilitettiin sen nimikkeen alla valtiolle erikseen... Määki vasta jälkeenpäin ajattelin tätä asiaa että kyllä tää kummallinen yhtiö on ollut että se on niin vain saanut kerätä tällaiset varallisuudet sinne taakseen... siinä hän se virhe on tehty ettei sitä ole kokonaan otettu pois... mutta aattele mikä se rakenne on ollu ... on ollu sisäinen hallitus ja poliittinen hallintoneuvosto ilman riittävää [ulkopuolista] kontrollia. Totta kai jokainen liikkeenjohtaja haluaa kehittää ja kasvattaa sitä omaa organisaatiotaan ... toisaalta sitten taas Alkossa oltiin periaatteessa erittäin tarkkoja rahasta ... myymälät ovat aina olleet kovan kontrollin alla."

Yhteispohjoismainen strategia?

Kun Suomi solmi ETA-sopimuksen, niin alkoholilainsäädännön suhteen ”ei tehty mitään ... koko ensimmäinen ETA-vuosi roikuttiin niin, ettei Suomen alkoholisäädöksiä miltään osin muutettu” (haast. 1). Lainsäädäntötyöhön ryhdyttiin vasta keväällä ja sitä valmisteltiin nimenomaan ETA-sopimusta silmälläpitäen, ei EY:tä. Tämä ylimenovaihe, jolloin meillä jo oli voimassa ETA-lainsäädäntö, antoi siten mahdollisuudet monenlaiseen reaktioon. Heikki Koski (1994a) kertoi tavanneensa Toimi Kankaanniemen 23.9.1992 ja keskustelleensa erityisesti tukkumyyntimonopolin purkamisen vaikutuksista sekä siitä, että alkoholiverotusta koskeva uudistus olisi kytkettävä ETA-sopimuksen voimaantuloaikaan ja yleensäkin pitäisi varata riittävät siirtymäajat. Kankaanniemi oli kertonut hallituksen ministerivaliokunnan olleen yksimielinen siitä, että alkoholijärjestelmän uudistamiseen liittyvissä asioissa olisi edettävä samaa tahtia Ruotsin ja Norjan kanssa.

Alkon hallintoneuvosto antoi lakityöryhmän osamietinnöstä lausuntonsa kokouksessaan 17.12.1992. Siinä se katsoi työryhmän yleislinjan ollen oikea ja sosiaali- ja terveystoiminnasta syistä olleen tärkeää ja perusteltua säilyttää alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin nykyisessä muodossaan alkonyksinoikeutena. Lausunnossa pidettiin myös pohjoismaista yhteistyötä tärkeänä. Hallintoneuvosto joutui äänestämään lausunnosta, mikä oli siihen aikaan varsin harvinaista. Hallintoneuvoston vähemmistö olisi sitä mieltä, että monopoliä pitää puolustaa vielä pontevammin ja että ETA-sopimuksen suomalaisen ja pohjoismaisen alkoholijärjestelmän edellyttämät muutokset selvitetään vielä pohjoismaisella tasolla, ennen kuin ryhdytään toimiin lainsäädännön muuttamiseksi (Koski 1994a, 431). Ministeri Kankaanniemellä oli omat tukijoukot myös hallintoneuvostossa?

Heikki Koski siteerasi myös alkoholitutkijoiden muistiota (Salme Ahlström ja Christoffer Tigerstedt 25.11.1992), jossa tutkijat esittävät huolensa yhteispohjoismaisen linjan horjumisesta. Sen mukaan ”Pohjoismaiden tulee uudistaa alkoholipolitiikkaansa yhteisymmärryksessä, yhteistyössä ja yhteisellä aikataululla. Ehtona pitäisi olla, että pohjoismaisen alkoholijärjestelmän kulmakiviä ei romuteta. Jos jokin Pohjoismaa luopuu järjestelmän periaatteista, tämä heikentää olennaisesti muiden Pohjoismaiden neuvottelumahdollisuuksia”.

Lakityöryhmässä Alkoholipoliittista tutkimuslaitosta edustanut Salme Ahlström muistelee Kosken kutsuneen hänet luokseen usein keskustelemaan. Koski sanoi ”hyvin kauniisti”, ettei heidän missään tapauksessa tarvitse olla samaa mieltä, vaikka molemmat edustivat lakityöryhmässä Alkoa. ”Emme me nyt niin monista asioista eri mieltä oltu mutta kyllä hän oli sitä mieltä että tutkimus Alkosta pois. Ja minä taas olin sitä mieltä, että kyllä siellä (monopolissa) pitäisi olla muitakin toimijoita kuin vastuullisia viinanmyyjiä”. (Haast. 4.)

Koski puolestaan muistaa sanoneensa vain, ettei Alko ”näytä kykenevän säilyttämään” tutkimusta ja valistusta itsellään. Hän kertoo lähtökohtanaan koko

ajan olleen, että sekä alkoholitutkimuksen että tiedotuksen ja valistuksen paikka olisi edelleen Alkossa. ”Jos se viedään meiltä pois, se viedään väkisin.” (Haast. 3). Keskustelu tuntui tiivistyneen siihen, miten Alkon rahoitusjärjestelyissä otetaan huomioon näiden toimintojen kustannukset. Alko katsoi, ettei se enää voinut niitä uudessa kilpailutilanteessa itse rahoittaa. Kyse oli noin 50 miljoonasta markasta. Lakityöryhmän sihteeri Pentti Karhu viittaa samaan näkökohtaan haastattelussa:

”Minusta alkoholipoliittiset toiminnot olisi pitänyt säätää laissa Alkon tehtäväksi ja sitä kautta Alko olisi saanut oikeuden lisätä ne kustannuksiinsa. Lakiesityksessä näin on tehtykin – mutta rahoitus tulee kuitenkin valtion budjetista, koska Alko ei halunnut ottaa niitä normaaleiksi kustannuksikseen. Loppuratkaisuhan on aika järjetön: tehtävät säädetään Alkolle, mutta kuitenkin valtio rahoittaa.

[...] Minusta Alko luopui tutkimuksesta ja valistuksesta aivan liian helposti, eikä ollut ollenkaan halukas miettimään tätä toista vaihtoehtoa. Kun tämä ei käynyt, niin sitten haettiin muuta vaihtoehtoa. Missään tapauksessa ei ole järkevää antaa sellaisia tehtäviä, jotka valtio rahoittaa, jollekin yritykselle. Valtiovarainministeriö ilmoitti alusta alkaen, että jos valtio maksaa ja tehtävät tehtäisiin Alkossa, niin kysymyksessä on korkeintaan vuoden parin siirtymäaika.

Tunnen lievää ärtymystä siitä, että Alko on nyt ruvennut puhumaan siitä, että valtio olisi ottamassa pois näitä toimintoja. Korostan, että kaikki lähti siitä, ettei Alko halunnut kilpailusystä tällaista lisäkustannusta itselleen. Emme voi lähteä siitä, että toimikaa, tutkikaa ja valistakaa miten lystätte, mutta sen jälkeen lähettäkää lasku valtiolle. Tästä Alko oli täysin tietoinen ehdottaessaan tällaista mallia.” (Pentti Karhu haastateltavana, Pulloposti 1994, 12–14.)

Ministeri Kankaanniemi oli ilmeisesti saanut pääministeri Ahon lupaamaan, että Suomi etenisi yhtä aikaa muiden Pohjoismaiden kanssa. Koski arvelee, että Aholla itsellään oli Ruotsiin ”jonkinmoinen yhteys”. Se tuli hänen mukaansa ilmi jo siinä vaiheessa, kun Aho esitti Suomen monopolin jakamista Ruotsin malliin, jonka ”mä sitten torjuin”. Ahon yhteyden kautta se saattoi tulla myös Kankaanniemelle? (Haast. 3.) Alkon jakaminen vilahteli myös STM:n esittelijän (Karhu) lakityöryhmälle tekemissä ensimmäisissä muistioissa. Se oli myös kotoperäinen idea? Myöseduskunnansosiaali- ja terveysvaliokuntakorostilausunnossaan ulkoasiainministeriölle 30.9.1993 alkoholipoliitiikan sosiaali- ja terveystoimittisia vaikutuksia väestön terveydelle ja yleiselle järjestyksenpidolle. ”Näissä suhteissa olennaisinta on vähittäismyyntimonopolin säilyttäminen, jolla lisäksi ei ole merkitystä rajojen yli tapahtuvassa kaupassa. Tukkumyyntimonopolilla on olennaisesti vähäisempi merkitys.” Valiokunta ilmaisi tukensa pyrkimyksille kansanterveyttä korostavan alkoholipoliitiikan toteuttamiseksi ja piti tärkeänä yhteistyötä ennen kaikkea Ruot-

sin ja Norjan kanssa, joilla katsottiin olevan samantapaisia ja samoihin perusteisiin pohjautuvia pyrkimyksiä.

18.10.1993 julkistettiin Elena Savian Eurooppa-oikeutta käsittelevä tutkimus (ks. tarkemmin Luku 3), jonka johtopäätöksiä Alko oli jo hyödyntänyt integraatiokehitykseen valmistauduttaessa. Tutkimuksestailmeni, että vaikkatuotantomonopoli ei sinänsä ollut kielletty, tuotanto- ja jakelumonopolit oli syytä ”vähintäänkin erottaatoisistaan erilaisten diskriminointi- ja protektionismiepäilyjen välttämiseksi”. Tätä samaa korosti myös kauppa- ja teollisuusministeriössä istunut alkoholiteollisuustyöryhmä mietinnössään 31.18.1993 (KTM: Alkoholiteollisuustyöryhmän muistio, 1993). Mietinnössä esitettiin joukko toimenpiteitä, joilla varmistettaisiin, että kotimaisen alkoholiteollisuuden tuotanto edellytykset olisivat yhtäläiset yhteis-markkina-alueella toimivaan teollisuuteen nähden.

Alkoholitutkijat asialla

Huhtikuun 23. päivänä 1993 julkistettiin alkoholitutkijoiden kokoama raportti Euroopan Yhteisö ja alkoholipoliittinen järjestelmä. Sen synnystä ministeri Kaanniemi kertoi seuraavaan tapaan:

”Nyt molemmilla kotimaisilla kielillä julkistettavan raportin historia on lyhyt. Noin kuukausi sitten kutsuin Stakesin pääjohtajan Vappu Taipaleen keskustellakseni hänen kanssaan niistä mahdollisuuksista, joita korkeatasoiseksi tunnetulla ja tunnustetulla alkoholitutkimuksella olisi tarjottavaa poliittisen päätöksenteon tueksi ajankohtaisissa alkoholipoliittisissa ratkaisuissa, erityisesti suhteessa EY-jäsenyysneuvotteluihin. Kuluneella viikolla saimme lehdestä lukea uutisen, jonka mukaan Suomen on nyt näissä neuvotteluissa mahdollisesti todistettava ’heikko viinapäänsä’. Artikkelin oli laatinut EuroPass-tutkimuslaitos (...) Stakesin käsillä oleva, tähän neuvottelu- ja keskustelutilanteeseen hyvin sopiva raportti paneutuukin ensisijaisesti alkoholitutkimuksen perustotuuksien täsmentämiseen. (...) Tukku- ja vähittäismyyntimonopolit olisi säilytettävä. Sen sijaan valmistusmonopolin purkamista voidaan harkita ja monopoliyhtiön lupa-, valvonta- ja viranomaistehtävät tulee siirtää sosiaali- ja terveysministeriöön.”

Raportin on toimittanut Stakesin silloinen vs. erikoissuunnittelija Olavi Kaukonen. Kirjoitustyöhön osallistuivat tri Juhani Lehto WHO:n Euroopan aluetoimistosta, tutkijat Esa Österberg Alkoholipoliittisesta tutkimuslaitoksesta ja Marjatta Montonen Alkoholitutkimussäätiöstä sekä projektisihteeri Christoffer Tigerstedt Pohjoismaisesta päihdetutkimuslautakunnasta. Esipuheessa myönnettiin, että raportilla oli myös muita kuin tiukan tieteellisiä tavoitteita: ”Tässä raportissa pitäydään kriittiseen tutkimustietoon saadun toimeksiannon mukaisesti. Viimeiseen

liitteeseen on kuitenkin uskaltauduttu poimimaan myös suoranaisia ehdotuksia keskeisimpien jäsenyysneuvotteluihin liittyvien alkoholipoliittisten tavoitteiden osalta.”

Olavi Kaukosen lyhyt artikkeli liite oli enemmän suoranainen julistus kuin edes ehdotus tutkimuksesta puhumattakaan. Hän totesi mm., että tavoitteena tulisi pitää sitä, että myöstuonti- ja tukkumyyntimonopolit voidaan säilyttää kansanterveydellisin perustein. Näiden osien purkaminen ”saattaisi heikentää mahdollisuuksia alkoholijuomien jakelun valvontaan...”. Lisäksi hän korosti pohjoismaisen yhteistyön tärkeyttä: olisipyrittävä sopimaan yhteisestä tavoitteistosta alkoholikysymyksessä sekä poliittisella että virkamiestasolla Suomen, Ruotsin ja Norjan kesken.

Heikki Koski näki raportin läpi. Hänen mielestään se oli tehty kovin tarkoitushakuisesti: ”Vaikka kyseessä olikin lähinnä tutkimustulosten esittely, tavoitteeksi ilmaistiin tuonti- ja tukkumyyntimonopolien säilyttäminen kansanterveydellisin perustein.” (Koski 1994a, 433; kursivointi kirjoittajan.)

Kyse oli eräänlaisesta eloonjäämistäistelusta, ei niinkään tiukasta evidence-based-ajattelusta. ”Eloon jääminen” taas puolestaan oli kiinni Alkon ylijäämästä ja tukkumyyntimonopolin kautta kulkeneesta hinnoittelumonopolista. Se kävi rehellisesti ilmi Alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen edustajan Salme Ahlströmin (haast. 4) kertomuksesta:

”Me [Alkoholipoliittinen tutkimuslaitos] kyllä rajattiin se oma vaikuttamisemme tähän alkoholipoliitiikkaan ja tietysti vielä senkin puolella erityisesti tähän tutkimuksen tulevaisuuteen. Oli ihan selvää, että ellei Alko meitä enää rahoita, niin oli ainakin teoreettinen mahdollisuus, ettei koko tutkimusta enää tarvita. Kuka sitä tarvitsisi? Ministeriössä oltiin vähän että Mitäs nyt ja että Rahasta oli tiukkaa. Yliopistot? Vain sektoritutkimuslaitoksilla (Stakes, KTL) oli jotain kiinnostusta.” (Haast. 4.)

Ahlström kuvasi hyvin tuon ajan henkeä, jolloin sen paremmin alkoholipoliitiikka kuin alkoholitutkimusta ei enää pidettykään yhteiskunnan kantavina voimina, vaan ne katsottiin menneen ajan jäänteiksi, joita ei enää EU-Suomessa tarvittu. Alkoholitutkimus joutui hetkessä aivan uuteen asemaan: kun se aiemmin oli kulkenut Kuusen ja Bruunin myötä yhteiskunnan modernina muutosvoimana, se oli nyt joutumassa vanhoillisenä pitämänsä raittiusliikkeen kanssa samalle puolelle barrikadia? Uudet ja liberaalit muutoksen tuulet puhalsivat markkinatalouden ja vapaamman elinkeinon suunnasta.

Alkoholitutkimus joutuivatitsemään: liittymään konservatiiviseen puolustusrintamaan, kiinnittymään tavalla tai toisella uuteen markkinavaltaistuvaan valtavirtaan tai – vaikenemaan. Olen havaitsevinani jonkinlaista hajaannusta: osa tutkijoista vaikenä (mm. Klaus Mäkelä, Jussi Simpura ja Juha Partanen), osa liittyi tukemaan yhdessä raittiusliikettä lähellä olevien tahojen kanssa monopolin olemassaoloa (mm. Salme Ahlström, Christoffer Tigerstedt ja Esa Österberg). Osa

taas puolestaan yritti tasapainoilla liberaalisuuden ja alkoholitutkimuksen perinteidenvälimaastossa, josta joskus syntyi aika herkullista argumentaatiota (ks. esim. Sulkunen 1991 & 1992a & 1992b & 1994).

Muutoksen havaitsee myös Alkoholipolitiikka-lehden artikkeleista 1980- ja 1990-luvulla. Vielä 1980-luvulla tutkijoilla oli aikaa surra juoppojen oikeuksia (mm. Mäkelä & Room 1984), poliisin kovakouraisia putkakäytäntöjä (Sulkunen & Rahkonen 1987) tai kysellä, mistä terveydenhuolto saa tehtäväksi antonsa (Kokko 1985). 1990-luvulla kaikki tällainen eettis-humaani pohdiskelu oli lehden artikkeliaiheista kadonnut, ikään kuin asiointi olisi jotenkin muuttunut tai ongelmat poistuneet. Todellisuudessa juopot olivat entistä ahtaammalla sekälamanettä asenneilmaston kylmenemisen vuoksi ja poliisin putkakäytännöt jatkuivat lähes entisenlaisina.

Suomen hallitus oli omaksunut marraskuussa 1993 kannan, jossa neuvottelijat korostivat komission laajentamistyöryhmän kanssa 25.11.1993 Suomentarvetta voida siirtymäajan kuluessa sopeuttaa alkoholipolitiikkaansa. Suomen taholta ilmaistiin valmius välittömästi purkaa Alkon ulkomaankauppa- ja valmistusmonopolit, mutta tukkumyyntimonopolin purkaminen olisi toteutettava asteittain vuoden 1999 loppuun mennessä. Vähittäismyyntimonopoli olisi säilytettävä. Alkoholijuomien saatavuutta lisättäisiin asteittain ja samalla tarkkailtaisiin kunkin vapauttamistoimenpiteen vaikutuksia. Tukkumyyntimonopolin asteittainen purkaminen alkaisi miedoista juomista.

Perusteluna todettiin, että Suomessa oltiin huolissaan sosiaali- ja terveystoiminnasta seurauksista, jos alkoholijuomien saatavuutta lisättäisiin yhdellä kertaa merkittävästi. Näin Kosken pienten askelten alkoholipolitiikka tuli alleviivatuksi tässäkin yhteydessä. EY:n taholta korostettiin, kuten edellä olevassa luvussa 4 on kerrottu, monopolin läpinäkyvyyden, transperenssin, merkitystä, mikäli vähittäismyyntimonopoli säilytettäisiin. Jos komissio voisi varmistua riittävästä transperenssista, kanta vähittäismyyntimonopolin säilyttämiseen olisi myönteinen. Tukumyyntimonopoli sen sijaan olisi poistettava – ilman siirtymäkausia.

Alkoholilaki eduskunnassa

Alkoholilain vieminen eduskuntaan osui hankalimpaan mahdolliseen ajankohtaan (haast. 2. ja 5). Ministeri Kankaanniemi johti, kuten edellä kerrottiin, lain valmistelutyötä alusta lähtien lähes sen eduskuntaan viemiseen saakka. Hänellä oli myös selvä visio siitä, mitä lain tulee sisältää ja mitä ei ja mihin saakka esimerkiksi monopolin purku voitiin sosiaali- ja terveystoiminnasta sallia. Hän myös käytti jarrutustukenaan Ruotsi-korttia eli sitä, että Suomen ratkaisuihin seurataan Ruotsin ratkaisuja, vaikka monopolijärjestelmät olivat jo lähtökohdiltaan kovin erilaiset. Kun sitten Ruotsi teki nopeasti täyskäännöksen ja päätti hyväksyä kaikki EY:n mono-

poliilleasettamatehdot, Suomijäikeskeneräisen lainsäädäntönsä kanssavarainikävään tilanteeseen.

Kankaanniemi teki tästä omat johtopäätöksensä: hän veti puolueensa pois hallituksesta juuri pari viikkoa sen jälkeen, kun itse oli antanut eduskunnalle alkoholilakiesityksen. Lakiesitys jäi jo heti alkuvaiheessa ”täysin heitteille” (haast. 5.). Lain päävalmistelijaksi oli ministeriössä sillä välin tullut ylijohtaja Jarkko Eskola kansliapäällikkö von Hertzenin jouduttua eroamaan virastaan. Eskolan mukaan ajaututtiin ”täysin mahdollittomaan tilanteeseen: alkoholilaki pistetään eduskuntaan samaan aikaan, kun siellä on sekä budjetin valmistelu että EY-sopimuksen valmistelu” (haast. 5.). Kaikki oli siis yhtä aikaa pöydällä ja lain käsittely repesi täysin (haast. 2 ja 5). Kankaanniemen sijaan esittelijäksi tuli ministeri Jorma Huuh-tanen, josta puolestaan oli tullut Eeva Kuuskosken eron jälkeen ministeri syksyllä 1994.

Samanaikaisesti elettiin lamakautta, jossa Suomikamppaileesiiitä, pystyyköse valtionvelkojen takia pitämään edes luottokelpoisuuttaan. Tästä johtuen Suomen poliittinen painoarvo oli EU:ssa sillä hetkellä ”lähes nolla”. Kysymys oli EU:n suhteen enemmänsiitä, voidaanko Suomi ylittää tässä talouskunnossa ottaa jäseneksi, eli itse asiassa Suomella ei ollut kovin paljon neuvotteluvaraa sen paremmin alkoholi- kuin missään muussakaan erityiskysymyksessä. Ja samanaikaisesti oli kyse Alkon ja sen eri monopolien tulevaisuudesta. Tämän dramatiikan vahvisti myös lain eduskunnalle esitelty apulaisosastopäällikkö Ilkka Suo-ja-salmi. Mitään ”vastaavaa en ollut aiemmin sosiaalialan lainsäädännössä tavannut”. (Haast. 2. ja 5.)

Elettiin liberaalin alkoholipolitiikan aallonharjaa; ajoittain näytti siltä, että teollisuus ja kauppa todella pystyvät viemään viinin ”maitokauppoihin”. Eduskunnan enemmistö allekirjoitti vapauttamisjulkilausuman (ks. Luku 7). Kun alkoholilaki tuotiin silloisessa muodossa eduskuntaan, niin se oli ”täysi kaaos”. Jopa eduskunnan puhemies Riitta Uosukainen ja useat Alkon hallintoneuvoston jäsenet olivat jälkikäteen Jarkko Eskolalle tunnustaneet, etteivät he täsmälleen tienneet, mitä he äänestivät erityisesti niiden yksittäisten lakipykälien kohdalla, joista he äänestivät. (Haast. 5.)

Ministeriön sisäinen tila oli Eskolan (haast. 5) mukaan koko 1990-luvun ensimmäiset vuodet ”ihan hurlumhei”, eli ministeriöstä ei löytynyt sellaista tukirankaa, jota alkoholikysymyksissä olisi tarvittu. Se näkyi erityisen selkeästi silloisten esittelijöiden kokemuksista. Asioista selville pääseminen ja niiden eteenpäin vieminen näyttäsivät olleen täysin esittelijän oman vireyden ja tunnollisuuden varassa. Siksi ehkä lakityöryhmän sihteeri (haast. 1) ei enää osannut kuvata alkoholilain eduskuntakäsittelyä mitenkään kovin dramaattiseksi. Hallituksen eduskunnalle jättämä lakiesitys tuli hänen mukaansa lopulta niin myöhään, että siitä oli karissut pois mahdollisuudet poliittisesti pelata asioilla, jotka vielä lain valmisteluvaiheessa olivat jatkuvasti hallituksessa esillä. Näkyvissä olivat jo ETA:n aiheuttamat mo-

nopoleja vastaan suunnatut oikeuskäsittelyt ja sitä kautta esille tulleet välttämättömät muutokset.

Lasi kuohuviiniä Ullanlinnan mäellä

Eduskuntakäsittelyssä oli Karhun (haast. 1) mukaan pari ”jonkin verran draamatista” aluetta: toinen koski mainontasäännöksiä, jotka muuttuivat eduskunnassa hallituksen esityksestä, ja toinen oli se, että lain käsittely meni niin loppuvaiheeseen, että samaan aikaan piti jo alkaa käsitellä paitsi uutta lakia myös siihen tarvittavia EU-jäsenyyden sanelemia muutoksia. EY-jäsenyyden vuoksi pohjatyö piti kokonaan rakentaa uudelleen. Kaikista muutoksista keskusteltiin erikseen eduskuntaryhmien kanssa. Ryhmät ottivat kantaa lähinnä detaljeihin, eivät niinkään kokonaisuuteen. Näistä keskusteluista syntyi sivutuotteen amm. järjestyssääntöjä koskeva laaja julkisuusasia alkoholin nauttimisen sallimisesta yleisellä paikalla.

Sihteeri Karhun mieleen on jäänyt erityisesti ministeri Kankaanniemen ja kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtajan Sirpa Pietikäisen välinen keskustelu, jossa käytiin läpi ne asiat, joita kokoomuksen eduskuntaryhmä vaati lakiin muutoksina. Ainoa muutos oli se, että vappuna pitää saada juoda alkoholia luvala myös ulkoilmassa. Pietikäinen oli nimenomaan painottanut, että ”minä haluan juoda vappuna Ullanlinnan mäellä lasin kuohuviiniä, ja haluan tehdä sen laillisesti”. Mitään muita muutosehdotuksia kokoomuksen eduskuntaryhmällä ei sitten ollut kuin tuo, että laista pitää poistaa kieltö katujuopottelusta. Tuolloin vielä elettiin toiveita tukkumyyntimonopolin asteittaisesta purkamisesta. Kankaanniemi näki mahdollisuuden vaihtokauppana: ”ei tuo katujuopottelun poistaminen nyt taida niin iso muutosvaatimus olla?”. Hän oli pyytänyt kokoomukselta vastapalvelukseksi sitä, että tukkumyyntimonopolin purkamisen aikataulua voitaisiin vähän pidentää. Jos näin sovittaisiin, sopimukseen kokoomuksen kanssa päästäisiin heti. (Haast. 1).

Julkisuudessa katujuopotteluasiasta sitten nostettiin puolittain perustuslainen kysymys. Kysyttiin, että voidaanko järjestyssäännöillä kieltää sitä, mitä laki ei kiellä. Asiaan jouduttiin puuttumaan uudessa järjestyslaissa, joka tuli voimaan vuonna 2004. Järjestyslain käsittelyssä julkisesta juomisesta tuli kimurantti ongelma; se kirvoitti kansanedustajia puhumaan sekä puolesta että vastaan. Jälleen kokoomus korosti oikeutta lailliseen ”piknik-naukkailuun”. Edustaja Kankaanniemi näyttinyt paheksuneen katujuopottelun sallimista. Järjestyslain säätämisen prosessia osana julkisen tilan moraalisaatamista on vastikään perusteellisesti eritelty Jukka Törösen toimittamassa kirjassa Vapautta ja vastuuta (2004).

Pentti Karhu (haast. 1.) harmitteli vielä jälkikäteen, miten vähän aikaa lain detaljien hiomiseen lainsäätäjille itse asiassa jäi. ”Mikäli suuret linjat olisi pystytty sopimaan jo työryhmien alkuvaiheessa, olisi jäänyt paljon enemmän aikaa esimer-

kiksi siihen, mitä EU-jäsenyys itse asiassa ihan käytännössä merkitsee.” Toisaalta lopputulos näytti jo eduskuntavaiheessa aika selvältä: oli alettu ymmärtää, etteivät tämä ole vain kansallista lainsäädäntöä, vaan raamitukset tulevat jo pelkästään ETA-sopimuksen kautta ja myöhemmin sitten itse EU-jäsenyyden kautta.

”Alkoholipoliittinen tilanne koostuu kauhean monista pikku detaljeista, jotka olisi pitänyt hoitaa silloin. Musta järjestelmään jouduttiin ikään kuin tuuliajolla ja vähän huvittavin perustein. Valmistelussa oli jos jonkinlaista sekavuutta ja varmasti vielä lujaa uskoa siihen, ettei tulevaisuus ole tämän näköinen kuin se nyt on. Minusta jätettiin ennen kaikkea valmistelematta tämän ison lupajärjestelmän säännöt, koska kukaan ei ollut kiinnostunut tekemään sääntöjä siltä pohjalta, että meillä on viranomaistoimintaa, jota valvotaan valitusmenettelyjen kautta.” (Haast. 1.)

”Jos viittisit faksata?”

Mainontakysymysavattiin hallituksen esityksen vastaisesta eduskunnassa. Tätä en teilivät jo lakityöryhmän osamietinnön lausunnot. Erityisen vahvasti mainonnan ”eurooppalaisen käytännön” puolesta puhuivat elinkeinoelämän edustajien lausunnot. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ollut valmistellut mitään vaihtoehtoa hallituksen esitykseen edes ministeriönsä sisällä mainonnan mahdollisen sallimisen varalle.

Eduskunnan pöytäkirjoista ilmeni hallituksen esittäneen loppuun asti, jopa vielä viimeisessä istunnossaan, täydellistä mainoskieltoa. Alkoholielinkeinolobba si voimallisesti argumenttinaan ”eurooppalaisuus”. Näytti kuitenkin siltä, ettei alkoholimainonnan täysi vapauttaminen tullut menemään eduskunnassa läpi. Jouduttiin hakemaan kompromissiehdotus, jonka kuviteltiin olevan hyväksyttävissä.

Eduskunnan talousvaliokunta oli ajanut täyttää mainonnan vapauttamista. Sosiaali- ja terveysvaliokunnalla oli jo käytettävissään talousvaliokunnan lausunto omaa lausuntoaan muokatessaan. Sensijaan ei ollut käytettävissä yhtään hallituksessa eikä vastuuministeriössä laadittua ehdotusta, vaan valiokunnassa ”alettiin sitten heitteleen tämmösiä musta tuntuu -asioita”. (Haast. 1.)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan sihteeri Pentti Arajärvi oli soittanut lakityöryhmän sihteerille Karhulle, että ”valiokunta on nyt päättänyt esittää mainonnan vapauttamista”. Sosiaali- ja terveysvaliokunta joutui siitä neestämään ja äänet olivat menneet tasan puheenjohtajan äänen ratkaistessa. Puheenjohtaja Jouko Skinari oli vapauttamisen kannalla ja niin mainonta päätettiin vapauttaa.

Mutta ei valiokunnalla Arajärven mukaan ”mitään tekstiä ole, se on vain päättänyt sallia mietojen alkoholijuomien mainonnan... Täällä me nyt istumme ja tarttisimme sen tekstin ja ei me nyt enää varmaan tuntia kauempaa istuta ja se teks-

ti pitäis saada sitten siihen [kokouksen] loppuun mennessä. Eli jos viittisit faksata mulle ...” (Haast. 1.)

Valiokunnassa oli Karhun mukaan keskusteltu siitä, että mainonnalle asetettaisiin rajoituksia samalla tavalla kuin EU:n TV-direktiivissä on mainonnalle yleisesti asetettu. Tämä kävi ilmi myös valiokunnan pöytäkirjoista. Valmistelevan virkamiehenpuheestakuulsivieläkinhämmennyspolitiikanraadollisuudestahektisissä tilanteissa. Se kuvasi myös valmistelevan virkamiehen roolia: oli venyttävä joskus lähes mahdottomiin:

”Ja siinä minä sitten kovassa hädässä kirjoittelin sen pykälän ja mietin, että saisiko tähän sittenkin jotakin omia elementtejä. Tein pieniä lisäyksiä, koska TV-direktiivin teksti sellaisenaan oli kovin abstrakti ja siihen olisi jäänyt turhan paljon tulkinnan varaa. Lisäsin sinne mm. ilmauksen ’hyvän tavan vastainen’, mikä nyt sitten jälkikäteen on osoittautunut hyvin käytännölliseksi mainonnan tulkitsijaksi.

... Meillä on tässä maassa istunut pari kolmekin alkoholimainonnan työryhmää missä on istunut ukkoa pohtimassa näitä asioita voi sanoa yhteensä vuosikaupalla ja sitten lopulliset päätökset tehdään tällä tavalla ... Ihan kuin tämä nyt sitten olisi ihan merkityksetön kanta. Klassisesti on aina sanottu, että alkoholiin liittyvät asiat ovat omantunnon asioita ja siihen aikaan omantunnot?? olivat liberalisoitumassa.” (Haast. 1.)

Tilaviinikysymys

Jos pitäisi nostaa jokin yksittäinen asia, joka parhaiten kuvastaisi lain säätämisen aikaishenkeä, on se ”tilaviinikysymys”. Suomalaisen tilojen viinien myynnin salimimisesta ja elinkeinon suosimisesta oli prosessin kuluessa muodostunut kaikkien osapuolten (media, lainsäätäjät, eri poliittiset ryhmittymät) lempiasia: kokoomus ihaili pienyrittäjyyttä, vasemmisto työllisyyskysymysten ratkaisua, keskusta maaseudun elpymistä ja uutta maaseutuimagoa ja vihreät byrokratiasta vapaata kotimaista vihertävyyttä. Lisäksi se yhdisti oivallisesti uuden kansallistunteen. Viinitilojen avulla meistä tulisi jos ei nyt ihan ranskalaisia, niin ainakin melkein.

Tilaviinien myynnin vapauttaminen menieduskunnassa läpi vastoin hallituksen esitystä. Sosiaali- ja terveystilaviinikunnassa se oli Karhun mukaan ”hyväksyttävä lähes hurmoshenkisesti” (haast. 1).

Mikä tilaviinien myynnin vapauttamisessa sitten kiikasti? Oli ennakoitavissa, että jos Suomi vapauttaisi tilaviinien myynnin ohi monopolijärjestelmän, se voitiin EU:ssa tulkita kotimaisten tuotteiden protektionismiksi. Eli jos vain ulkomaiset viinit pitäisi myydä Alkon kautta, ei katsottu hyvällä silmällä kotimaisten, vaikka varsin vähäisten volyymien, myyntiä suoraan esimerkiksi viinitiloilta. EU

kiinnitti asiaan huomiota, mutta se ei välittömästi johtanut konkreettisiin toimiin. (Haast. 1 ja 2). Asia jäi EU:n käsittelyprosessiin pitkälle 2000-luvulle.

Tilaviiniryttäjät lobbasivat erityisen taitavasti kaikkia poliittisia päättäjiä ja virkamiehiä. Siitä alkoon esimerkkinä Muuruveden maatalous- ja puutarhaoppilaitoksen kirje STM:lle, joka oli osoitettu ministereille Kankaanniemi ja Huuhtanen ja ylitarkastaja Pentti Karhulle. Sen mukaan oppilaitoksella oli opiskellut 26 henkilöä viiniryttäjäksi lokakuusta 1993 lähtien. Koulutuksen tavoitteena oli antaa valmiuksia kotimaisista raaka-aineista tuotettujen viinien valmistukseen, yritykseen ja lainsäädännön tuntemukseen. Sitten kirjeessä todettiin, miten

”suomalaisiin on jo iskostettu kansakoulussa alkoholin mystisyys, josta keski-ikäisten ja sitä vanhempien on vaikea irrota. Tämän seurauksena lienee selvää, että kertauudistusta asiassa ei saada aikaan vaan joudutaan eteneeseen osauudistusten kautta... Valmisteilla olevasta lainsäädännöstä tietojen saanti on ollut vähäistä ja sattumanvaraista. Vaikuttaa siltä, että minimimuutoksien pyritään saamaan laki vastaamaan ETA-säädöksiä. Pieniryttäjät ontässä lain valmisteluvaiheessa unohdettu. Päällimmäinen vaikutelmalain uudistamisesta on, että valmistaa saa mutta ei myydä”.

Kirjeen mukaan viiniryttäjät olivat perustamassa etujärjestöä, jonka ensimmäisenä tehtävänä tulisi olemaan ”asiantuntijajäsenenehdottaminen alkoholilainsäädännön uudistamista valmistelevaan työryhmään”. Tavoitteena oli mm. se, että pieniryttäjistä käytetty ammattinimike viiniryttäjä on sisällytettävä lainsäädäntöön mahdollisena mietojen alkoholijuomien valmistajana ja myyjänä. Lisäksi toivottiin, ettei valmistuksen osalta tuotantotiloille aseteta normaalin elintarvikehygienian ylittäviä vaatimuksia. Vähittäis- ja tukkumyynti suoraan tiloilta pitäisi sallia. Valmistustilojen esittely nähtiin viiniryttäjän tuoteinformaationa.

Pentti Karhulle tilaviinien myynnin vapauttaminen oli yllätys. ”Hyvä ettei tullut pistettyä omaisuutta likoon vedonlyönnissä, en olisi millään uskonut, että sosiaali- ja terveysvaliokunta tulee hyväksymään tämän monopoliperiaatteen muuttamisen tältä osin.”

Tilaviiniryttäjät olivat alusta saakka olleet median lempilapsia: tilat ovat pieniä, sympaattisia ja pikkupaikkakunnilla sijaitsevia. Pentti Karhu kuvaa sitä, kun hän meni ensimmäisiä tilaviinitehtaita katsomaan: ”Siellä oli valtava mappi lehti-leikkeitä vain tästä yhdestä tilasta. Ja ne kun työllistivät hädin tuskin yhtä ihmistä. Minusta tuntui alkujaan aika mahdolltomalta ajatus saada kannattavaksi tällainen yritys, vaikka ne saavat katteen itselleen kokonaan.” Tilojen kokonaismäärä oli [2004] noin 50 ja niistä vain pari on nyttemmin tehnyt konkurssin. Pelastuksena lienee se, että suurimmalla osalla viinibisnes on ollut vain yksi osa liikevaihtoa ja maatilamatkailua. (Haast. 1.)

Myös yksityinen viini- ja likööriteollisuus ratsasti eurooppalaisella viiniboomilla. Se oli muokannut eduskuntalausunnostaan sosiaali- ja terveysvaliokunnal-

le lehtisen, joka oli otsikoitu ”Raja se on raittiudellakin – onko maallamme malttia vapaampaan alkoholilakiin?”. Se vaati valmistusta vapaaksi (5. §), vähittäismyyntin sallimista (13. §), tukkumyyntin vapauttamista (27. §) ja mietojen alkoholi-juomien mainonnan sallimista. Elintarviketeollisuusliitto ry:n Heikki Elon lausunto on kuvaava:

”Alkoholimainontakielto tukahduttaa kokonaan kuluttajille tarkoitetun alkoholijuomien normaalin mainonnan. Mainoskiellon kiristäminen ei varmastikaan lopeta alkoholimainontaa Suomessa, vaan antaa ulkoiselle alkoholijuomateollisuudelle kilpailuedun Suomen markkinoilla. Mainoskielto vaarantaa myös muun kotimaisen teollisuuden, tuotannon ja toimeentulon.”

Johtopäätökset

1. Sosiaali- ja terveysministeriö kävi lainsäädäntötyön käynnistämisestä ja sisällöstä kirjeenvaihtoa Alkon kanssa. STM asetti lopulta lakityöryhmän, mitä mm. Alkon puolelta useaan otteeseen oli kiirehditty. Reaalipoliittisesti oli jo käynyt selväksi, ettei uudistuksesta selvittäisi ilman kokonaisuudistusta. Ministeriön viivästynyt liikkeellelähtö veityöryhmältä kallista valmisteluaikaa ja antoi mahdollisuuden monen eri tahon omiin spekulatioihin.
2. Työryhmän työtä tuntui aluksi helpottavan aikataulun tiukkuus ja reunaehdot, jotka oli asetettu rajojen ulkopuolelta. Työryhmä tuntui luottaneen siihen, että selvittäisiin lyhyellä, 18-sivuisella toimenpide-ehdotuksella. Luulo osoittautui illuusioksi, sillä vasta tässä vaiheessa poliittinen viivytystaistelu alkoi. Se konkretisoitui työryhmän ensimmäisen raportin julkistamishetkeen, jolloin ministeri Kankaanniemi ilmoitti julkisesti eriävän kantansa.
3. Vakavimmaterimielisyydet ja näkemys erot näyttäisivät olleen reunaehtojen ja ETA-sopimuksentulkinnassa. Tulkintaerimielisyydet antoivat mahdollisuudet poliittiseen jarrutukseen, jota käytiin koko lakityöryhmän loppuaika (ministerin hiljaisella tuella?). Vedenjakajaksi ei muodostukaan vähittäismyyntimonopolin purku kaupan ja monopolimielisten välillä, vaan tukkumyyntimonopolin purkaminen ja sen purkamisen aikataulu raittiustyötä lähellä olevien tahojen (sosiaali- ja terveysministeri ja esittelevät, ministerille lojaalit virkamiehet, päihdetyön järjestöt, osa alkoholitutkijoista) ja kauppa- ja kilpailupoliittikka lähellä olevien tahojen, Alko mukaan lukien, välillä.
4. Tukkumyyntimonopolin puolustamiseen tuntuu kulminoituneen monenlaista intressiä ja intohimoa: niin EU-vastustusta, puoluepoliittista näyttöä, markkinaosuuksien havittelua, koko monopolin kaatumistoiveita kuin toimijoidensistä eloonjäämistäistelua, jopa henkilöstöstrategiaa. Alkolle se oli ihin-

noitteluvaltuuksienmenettämisenmyötävarsinsuurivalta-jarahapoliittinen käänne.

Virallinenargumentointihaettiinpääsääntöisestisosiaali-jaterveyspoliittisista syistä, mikä ei voinut olla omiaan heikentämään terveyspoliittisen argumentoinnin uskottavuutta.

5. Lainsäädäntöprosessin lähempi tarkastelu tuntuisi vahvistavan luvussa 4 omaksumaani käsitystä ”alkoholihankkeesta” kriisinä. Alkoholipoliitiikan vaikuttajien näkökulmastakyseoliarvojenjamoraalis-eettisen pohjan murtumisesta ja sinänsä isänmaallisesta muutosvastarinnasta, sekä sisä- että ulkopoliittisista syistä heittelevästä aikatauluista ja prosessin edetessä koko ajan lisääntyvästä epävarmuudesta ja epätietoisuudesta. Sensijaan UM:n EU-neuvottelijat pitivät alkoholikysymyksen vain yhtenä neuvoteltavana asiana monien (paljon painavampien?) rinnalla. Heille se ei merkinnyt minkäänlaista kriisiä.
6. Epävarmuustilan kulminaatio osui hetkeen, siihen yöhön, jolloin Ruotsi kariuttaapohjoismaisen yhteistyön hyväksymällä lopulta monopolilleen samat sopeuttamisedot, jotka Suomi oli ollut jo aiemmin valmis hyväksymään. Ruotsi ei tiiviistä yhteistyösuhteista huolimatta ollenkaan muistanut mainita siitä Suomelle. Erityisen lamaannuttavaa tämä oli valmistelevalle ministeri Kankaanniemelle, jonka koko silloinen etenemisstrategia oli sidottu yhteispohjoismaiseen ratkaisuun, erityisesti Ruotsiin. Jälkikäteen tutkijan on vaikea uskoa yhden yön prosessiin. Ehkä Suomi oli vain siinä tilanteessa, ettei se halunnut ”nähdä sitä, mitä se näki”?
7. Prosessinedetessä linjat erot vain syvenivät markkinavoimavastustavien janiitä puoltavien välillä. Yksityistä voitontavoittelua lähellä olevat piirit näkivät aikansa koittaneen kiristäen otettaan. Asemia vahvistettiin sekä valmistelevien virkamiesten että eduskunnan suuntaan. Näin opittiin jo EU:n päätöksentekoa: lobbaamalla oli maan asiat tästä eteenpäin osattava hoitaa.
Käsityksen alkoholijärjestelmän hajanaisuudesta vain vahvistui tätä prosessiaseuratessa. Siksi heittelevää, hapuilevaa ja omissa viireissä puolustavaa senäyttäisi olleen todellisessa muutostilanteessa. Toimijaverkosto ei ollut, se oli lähinnä retorisen tason illuusio.
8. Prosessi eteni monipolvisesti. Oli mahdotonta edes jälkikäteen osoittaa, kuka tai ketkä lopulta ottivat prosessissa todellisen vallan ja vastuun ja vievät prosessin läpi. Virallisia työryhmiä oli monta, mutta koordinaatio niiden välillä ei oikein näyttä toimeen. Ei myöskään näytä syntyneen erityistä ad hoc -työryhmää, joka junailisi asiat epävirallisena vallan verkostona.

Sisäiset valtasuhteet vaihtelivat pitkin matkaa suuntaan tai toiseen. Aluksi suurin hallinnollinen muutos oli Alkon aseman muutos viranomaisesta yhdeksi toimijatahoksi muiden kauppa- ja kilpailupoliitiikan toimijoiden joukkoon. Siitä huolimatta kilpailijat tuntuivat kadehtineen Alkon edelleen

keskeiseltä vaikuttavaa asemaa. Vetovastuu siirtyi varoittamatta ja nopeasti Alko-viranomaiselta sosiaali- ja terveysministeriölle sekä uutena omistajana kauppa- ja teollisuusministeriölle. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan-tulovahvistientisestäään Alkon yritysluonnetta. Lopullista valtaakäyttivät kuitenkin ulkoministeriö ja sen EU-neuvottelijat.

9. Näyttäisi siltä, että vahvan puolustusrintaman jälkeen sosiaali- ja terveysministeriössä ei aluksi nähty, mitä palautuneella alkoholipoliittisella vallalla pitäisi tehdä. Ministeriön sisäinen tila oli aika sekava (haast. 1 ja 5). Keskeiset virkamiesvalmistelijat ottivat valtuutensa ja alkoivat suunnitella lainsäädännön uudistusta ja samalla valmistautua toimijatahojen tehtävämuutoksiin. Kulttuurivallankumous oli tosiasia: kun Alko oli hetkeä aiemmin vielä inkarnoitunut ”koko alkoholipoliitikaksi”, oli se nyt siirretty kertaheitolla ”tavallisten kuolevaisten joukkoon”.
10. Valtasuhteet vaihtelivat myös monopolilinjoiden (tukku-versus vähittäismyynti-) molemmiin puolin: istuvan ministerin jarrutustaktiikka näytti aluksi onnistuvan, mutta olisitten lopussa kaataa koko vaivalla kokoon saadun sopeuttamisratkaisun vähittäismyyntimonopolia myöten.
11. Päätöksentekijöiden rooleja tarkasteltaessa näyttäisi siltä, että yksi prosessin etenemisen avaintekijöitä oli Alkon valmius lopulta itse sopeuttaa itsensä ja riisua osan monopoleistaan sekä tehdä tarvittavat organisaatiomuutokset. Alko ei pitkään aikaan aavistanut, että samassa rytinässä kaatuisi myös hinnoitteluvallan ja Alkon oman liikkumavarankulmakivi, tukkumyyntimonopoli. Sen purkamisen jälkeen oli Kosken sanoin ”otettava kokonaan uusi asento”. Tämänkin muutoksen Alko nieli lopulta aika helposti. Alkolla oli myös poliittista pelisilmää: se liikkui vikkellä kahden täysin erilaisen näkemyksen omaavien ministerien Salolainen ja Kankaanniemi välillä ja sai näin itselleen liikkumatilaa mutkan kautta.
12. Niin nurinkuriselta kuin se jälkikäteen tuntuukin, monopolin sopeuttamisprosessia jarrutti eniten sitä valmistellut ministeri. Hänen roolissaan tuntuivat painaneen enemmän Kristillisen liiton puheenjohtajuus, raittiuspolitiikka ja euroskeptismi kuin tahto löytää parassinänsä huonoista vaihtoehdoista. Myös neuvottelevien ja valmistelevien virkamiesten rooli muuttui prosessissa. He joutuivat ottamaan sellaista poliittista vastuuta, joka olisi ilman muuta kuulunut prosessia johtaville poliittisille päätöksentekijöille.
13. Suomen ETA- ja EY-jäsenyyttä neuvoteltaessa kyse oli ulkoministeriön virkamiehistä, jotka joutuivat kantamaan normaalia suuremman poliittisen vastuun; alkoholipoliitikassa vastuu painui erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleville virkamiehille. He joutuivat taipumaan lähesskitsofreeniseen tilaan ministeriön silloisessa valtatyhjiössä yrittäen samalla olla lojale ja omalle ministerilleen ja viedä prosessia mahdollisimman hyvin eteenpäin. Ristiriitatila näkyy mm. niissä lauserakenteissa, joita sosiaali- ja terveysministeriön

taholta laadituissa muistioissa kautta linjan oli havaittavissa. Ne oli rakennettu todella ”halkinaisella kielellä”.

Näin prosessissa sekoittuivat monella tavalla valtasuhteet, niiden rajat, valtuudet ja todelliset roolit/virkaroolit.

14. Todellista poliittista vastuunkantajaa prosessin aikana ei ainakaan tämän aineistonperusteella enää jälkikäteen pystynimeämään. Sellaistatuskinolikaan. Tämä lienee asia, joka aiheutti eniten hankaluuksia koko sopeuttamisneuvotteluille ja sitä seuranneelle alkoholilainsäädännön uudistustyölle. Alkoholimonopolin irrottamisvaiheessa Suomen hallitus otti korkeimman poliittisen vastuun, erityisesti pääministeri Lipponen ja sosiaali- ja terveysministeri Terttu Huttu-Juntunen (ks. Luku 6).
15. Lain käsittely eduskunnassa oli siinä mukana olleiden virkamiesten mukaan ”täysi kaaos”. Eduskunnassa lakia esitelleen Ilkka Suojarin mukaan lain käsittelyprosessi oli ennen näkemättömän repaleinen (haast. 2). Eduskunta tuntui elävän suuren Eurooppa-hurmoksen vallassa ja se heijastui myös alkoholilainsäätämiseen. Kukaan edustajista ei oikein halunnut esiintyä epäkiitolisen holhoavan konservatiivin kaavussa, vähiten kokoomuksen kansanedustajat. Tässä ilmapiirissä oli hyvin aavistettavissa, että laki tulisi monelta osin vielä muuttumaan eduskuntakäsittelyvaiheessa. Konservatiivienensäilyttämisen mentaliteetti oli vierasta myös osalle alkoholitutkijoita ja siksi osa heistäkin lähes vaikeni – hetkellä, jolloin alkoholipoliittista asiantuntemusta olisi kipeimmin tarvittu.
16. Myös yksityisten markkinavoimien esiinmarssin kopina kuuluu eduskunnan käytävillä. ”Rajansa se on – raittiudellakin” -iskulause tuntui suorastaan sosiaaliselta tilaukselta. Kuvaavaa prosessin etenemiselle oli mainontakiellon avaaminen vasta eduskuntavaiheessa. Valmisteleva virkamies kirjoitti lakitekstin sisältöehdotuksen parissa tunnissa suoraan istuvalle sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Tämä oli varsin poikkeuksellista koko alkoholilainsäädännön historiassa.
17. Koko prosessin symboliksi ja kaikkien yhteiseksi lemmikiksi nousi suomalainen tilaviini, joka lopulta hellytti eduskunnan sallimaan vähittäismyyntimonopolin asemaa horjuttaneen myynnin suoraan viinitiloilta, mikä sinänsä oli perusteltu vaatimus. Tilaviini kirvoitti yrittäjähengeä, elävöitti maaseutua ja sen matkailua. Kotimaisten marjapensaiden eliksiiri viiniksi muutettuna toisi meidät kertaheitolla eurooppalaisiin ruokapöytiin.

Luku 6: Alko-yhtiöt ja sen purku

Johdanto

”Tässä nyt olis tämmönen konfiguraatio, mutta mitään ei ole päätetty vielä ... sitä voidaantietysti muuttaa, ajatellen sitä mitkä vaatimukset EU asettaa eli että monopolisi olisi ehdottomasti eriytettävä sille toimittavista tuotannollisista osista.” Näin Ilkka Suominen (haast. 6) kertoi Heikki Kosken esitellessä hänelle valmistelemansa Alkon yhtiöittämisen toista vaihetta vappuna 1994, jolloin hän oli juuri tullut yhtiöön ”pääjohtajaharjoittelijaksi”. Kosken ehdotus pääosin kelpasi uudelle pääjohtajalle, aikataulu ei. Suominen nopeutti yhtiöittämisen aloittamista vuodella päättäen ajoittaa sen jo vuoteen 1995 eikä 1996, kuten Koski oli ehdottanut (haast. 7).

Tämä luku on koko prosessin keskeisin luku, sillä tässä analysoin, miten, miksi ja missä olosuhteissa Alkon vähittäismyyntimonopolista tuli konsernistaan irrotettu ja erillinen yhtiö. Analysoin Alko-yhtiöitä koskevien sisäisten asiakirjojen, muistiodien sekä muun aineiston sisältöä ja pyrin osoittamaan, miten eriytetty konserni (Alko-Yhtiöt) ja sen uusi pääjohtaja Ilkka Suominen alkavat toimia. Luku jatkaa omalta osaltaan luvun 4 case-tutkimusotetta. Miten muovattiin globalisoituvan konsernin yhtiöstrategia ja keitä Suominen kuunteli ja nosti vaikuttamisen valtapiiiriin? Miten emoyhtiön ja siitä yhtiöitettyjen osien, erityisesti vähittäismyyntimonopolin toiminta alkoi muotoutua uudessa organisaatiossa? Miten omistajan ja yhtiön välit alkoivat rakoilla EU:n puristuksessa?

Tuolloin ei vielä tiedetty vähittäismyyntimonopolin mahdollisuutta säilyä EU:hun liittymisestä huolimatta. Sen sijaan Ruotsin vähittäiskauppiaan (Franzénin tapaus) valitus oli tulossa parin vuoden sisällä EY:n tuomioistuimeen. Sen tiedettiin osaltaan ratkaisevan myös Suomen alkoholimonopolin lopullisen kohtalon.

Halusin selvittää, miten Alko-Yhtiöt lopulta itse näki tulevaisuutensa, pääjohtaja Suomisen kuvaileman ”mielenkiintoisen kehitystehtävän” ja miten se suhteutui alkoholilaissa määriteltyyn alkoholihaittojen minimointitavoitteeseen. Halusin saada selville, miten selkeitä strategioita konsernissa rakenneltiin vai oliko kehitys vain ajalehtimistä ajasta toiseen. Miten muuttuivat konsernin toiminta ja retoriikka aiempaan Oy Alko Ab:hen verrattuna?

Konsernin aamurusko

Alko yhtiöitettiin Alko-Yhtiöiksi 1.1.1995 alkaen voimaan tulleen päätöksen mukaisesti. Sen mukaan konserniorganisaatiossayhtiöittäminen oli tehty liiketoiminoittain seuraavasti:

Alko-Yhtiöt Oy on konsernin emoyhtiö, jossa toimivat konsernin johto ja hallinto

Alko Oy alkoholijuomien vähittäis- ja tukkukauppayhtiö

Primalco Oy alkoholijuomien ja muiden teollisuustuotteiden tuotanto- ja markkinointiyhtiö

Arctia Oy hotelli- ja ravintolayhtiö

Yhtiöittämisen periaatteet tulevat hyvin esiin Alkon perusteluissa EU:lle. Sen mukaan yhtiöittämisen peruslängökohtana oli ollut taata vähittäismyyntiä harjoittavalle yhtiölle Alko Oy:lle organisatorinen riippumattomuus. Vähittäismyyntimonopolin uskottavuudelle oli tärkeää, että sen toiminta oli itsenäistä ja tasapuolista: eriytettynä omaksi yhtiökseen vähittäismyyntin toiminta täytti EU:n läpinäkyvyyden ("transperentti") vaatimukset ja tätä kautta taattiin kaikille tavarantoimittajille tasapuolinen kohtelu.

Konsernin omistus oli järjestetty niin, että Alko-Yhtiöt Oy:n osakepääoman omisti kokonaisuudessaan Suomen valtio ja Alko-Yhtiöt puolestaan omisti sataprosenttisesti Alkon, Primalcon ja Arctian osakkeet. Emoyhtiön ylintä päätösvaltaa käytti omistajan (STM) valitsema hallintoneuvosto, jossa oli vuoden 1994 alkoholilain mukaan kaikkiaan 12 jäsentä. Alko-Yhtiöiden hallituksen valitsi hallintoneuvosto.

1.1.1995 lähtien emoyhtiön hallitukseen kuuluivat Ilkka Suominen (pj.), Antti Keränen (vpj.) sekä jäseninä Jaakko Aito, Veikko Kasurinen ja Bertil Roslin. Kussakin tytäryhtiössä oli viisi hallituksen jäsentä siten, että pääjohtaja Suominen oli kaikkien kolmen tytäryhtiön hallituksen puheenjohtaja ja talousjohtaja Veikko Kasurinen oli kunkin tytäryhtiön hallituksen jäsen. Lisäksi emoyhtiöstä hallituksen jäseninä toimivat Alko Oy:ssä Bertil Roslin, Primalcossa Antti Keränen ja Arctiassa Jaakko Aito. Kunkin tytäryhtiön hallituksessa oli yksi ulkopuolinen jäsen sekä henkilöstöedustajin aksiseurantajäsentä. Emoyhtiö johtoi tytäryhtiöitä pääasiassa yleis- ja talousasioissa. Kyseisen yhtiön toimitusjohtajan, ulkopuolisen hallituksen jäsenen ja emoyhtiön kolmannen edustajan toimialaosaaminen tukivat tätä tehtävää (Alkon vuosikertomus 1995).

Tytäryhtiöt toimivat vuoden 1995 alusta alkaen siten, että niillä oli tavanomaiset itsenäisen keskisuuren osakeyhtiön organisaatiotoiminnot. Näitä olivat johto, tuotanto, markkinointi, jakelu sekä talous- ja henkilöstöhallinto. Yhtiöt vastasivat myös kaikista toimintaansa liittyvistä kustannuksista. Tytäryhtiöiden tase sisältö toimintaan liittyvän käyttö- sekä vaihto-omaisuuden. Nesiirtyivät going concern

-periaatteen mukaisesti emoyhtiölle. Konsernintytäryhtiöiden taseet olirahoitettu niin, että omavaraisuusaste oli Alko Oy:llä 25 prosenttia, Primalcolla 37 prosenttia ja Arctialla 25 prosenttia.

Yhtiöiden, liiketoimintojen ja tulosityksiköiden tulosseurannassa Alko-Yhtiöissä käytettiin ”täyskatteellista laskentaperiaatetta”. Emoyhtiön konsernihallinnon (yht. 50 työntekijää) kustannukset jaettiin aiheuttamis- ja liikevaihtoperiaatteen mukaisesti tytäryhtiöille ja emoyhtiön palveluyksiköille. Kustannukset tarkistettiin vuosittain ja jaettiin vallitsevan tilanteen mukaisesti (31.12.1994 tilinpäätösennuste.)

Emoyhtiöllä ei itsellään ollut tulon muodostusta, vaan sesaikaisten tarvittavan ylläpito- ja kehittämisrahan tytäryhtiöiltään, lähinnä vähittäismyyntimonopolilta (kaupan liiketoimintaryhmä) sekä Primalcolta (entiseltä tuotanto- ja valmistusmonopolilta). Monopolin varma rahantulo oli konsernille elintärkeää: se (yhdessä Primalcon kanssa) mahdollisti emoyhtiön toiminnan, tarvittavat investoinnit ja laajentumissuunnitelmat.

Alko-konserni arvioitiin uudelleen 1994

Vuoden 1994 lopulla Alkoa asemoitiin strategisesti uudelleen sekä monopolitoimintojen että vapaassakilpailutilanteessa olevien toimintojen osalta. Yhtiössä tehtiin perusteellinen uudelleen arviointi vuosiksi 1994–1996 sekä kaavailtiin pidemmän tähtäimen toimintanäkymiä. Alko-Yhtiöiden strategia vuosiksi 1994–1996 sekä sitä koskeva selvitys (Alko Oy:n arkisto) kertoivat yhtiön tilasta ja tulevastakin toimintalinjasta enemmän kuin ”tuhat sanaa tai yksi kuva”. Strategiapaperin selvitysosassa hahmoteltiin sitä, millainen yhtiö nyt oli, mikä oli sen tuotteisto ja kannattavuus, mikä työpanoksen ja pääoman käyttö, alkoholijuomien kysyntä, alkoholipolitiikka ETA- ja EU-ympäristössä sekä vuosien 1994–1996 strategian toimenpidesuosituksia. Kyse oli yhtiön kokonaisarviosta ja sen mukaan tehdyistä tulevista linjaratkaisuista.

Vaikka strategiaa alettiin koota jo vuoden 1993 puolella, siinä ei rivilläkään viitattu parhaillaan käytävään EU-keskusteluun eikä Suomen hallituksen, EU:n ja sosiaali- ja terveysministeriön väliseen kovenemaan kirjeenvaihtoon. Strategiassa lähdettiin rakentamaan vakaata konsernia pääosin vähittäismyyntimonopolin rahavirtojen turvin. Strategiatekstin kohdassa B (s. 56) mainitaan:

”Vähittäismyyntimonopolikin saattaa ponnisteluista huolimatta purkautua vielä tällä vuosikymmenellä. Siksi on laadittava erillinen toimintaohjelmätämän varalle. Tehtävä kuuluu ensisijaisesti kaupan liiketoimintaryhmälle [vähittäismyyntimonopoli] ... Yhtiön kuvaa pyritään muuttamaan kaupallisen timentestyvän, taloudellisesti hokkaan ja asiantuntevan yrityksen organisaation suuntaan. Muuttamalla ulkoista tiedotusta luodaan kuva uudistuvasta Al-

kosta ... Yhtiö pyrkii keskittymään liiketoimintansa ja kilpailukykyä kehittämiseen.” (Kursivointi kirjoittajan.)

Selvitysosa oli paljastava. Siinä viitattiin uuteen alkoholilakiin ja mainittiin alkoholipoliittikan Suomessa perustuvan sosiaali- ja terveyspoliittisiin näkökohtiin:

”Nämä näkökohdat, niin kuin viranomaiset ne ovat yksilöineet, ohjaavat silloin Alkon toimintaa niin kuin muittenkin alalla toimivien yritysten toimia. Viranomaisten, kilpailuviranomaisten mukaan lukien, tehtävä on seurata, että kaikki yhtiöt noudattavat samoja peruseriaatteita tältä osin. Alkolla on määrätty yhteiskunnallinen vastuu, mutta niin on muillakin.” (Kursivointi kirjoittajan.)

Alko-Yhtiöt ei enää näyttänyt pitävän yksinoikeuttaan vähittäismyyntin monopolin millään tavalla poikkeuksena. Se lähti strategiassaan tilanteesta, jossa ikään kuin jo oltiin osa vapaata kilpailua. Strategiassa poikettiin merkittävästi ja avoimesti siitä sosiaali- ja terveyspoliittisesta argumentaatiosta, jolla vähittäismyyntin monopolia oli EU:lle perusteltu. Alko-konserni pyrki myös vähittäismyyntinsä osalta vapaaseen kilpailuun – monopoliaseman siivittämänä.

Alko-konsernin senhetkinen kannattavuus näyttäisi strategian mukaan

”... lepäävän sellaisen palkan varassa, joka alkaa Koskenkorvan etanolituotannosta, kulkee alkoholijuomateollisuuden väkivien alkoholijuomien jasekoitejuomien valmistuksen kautta kaupan alkoholijuomien myyntiin asiakkaille. Tämä tilanne muuttuu nyt niin, että palkista tulee joukko kantavia pilareita”.

Selvityksessä todettiin, että yhtiön yksiköille olinyt asetettu selvät ja yleisen liiketaloudellisen käytännön mukaiset kannattavuusvaatimukset.

”Niiden saavuttaminenkin on täysin mahdollista, joskaan ei helppoa. Alko-konsernin siirtymäajan voitoksi on laskettu budjetissa 1994 50 miljoonaa markkaa. Siirryttäessä tästä Alko-ryhmän kirjanpidolliseen voittoon, joka voidaan käyttää voitonjakoon ja yhtiön kehittämiseen, on vielä huomioitava korkotuotot, poistoerät, korkoerät, eläkevastuuvajauksen supistaminen, mahdolliset konsernipanostukset ja erilaiset verot. Niiden osalta on vielä päättämättä, missä kohtaa yhtiön tuloksen muodostuksessa ne esitetään.

Monopolin piirissä olevan toiminnan osuus yhtiön vuosivoitosta on 1990-luvun alkuvuosina ollut peräti 97 prosenttia. Vuoden 1994 budjetinkin mukaan varsinainen tulosityksiköitten yhteenlaskettu tulos on 23 miljoonaa markkaa. Konsernipanostukset nousevat samanaikaisesti 29 miljoonaa markkaan. Ryhmänä

tarkastellentulosityksiköiteivättoistaiseksimyötäväikutapositiivisestiyhtiönvuosituloksen kertymiseen.”

Syynä suunnan muutokseen oli siinä, että

”... vaikka vuosi 1993 oli Alkon tulosityksiköille hyvä vuosi, ’paljon siitä ei jäänyt nettonapussin pohjalle’ ... Koottustrategia-aineisto osoittaa, että monien nykyisten tulosityksiköitten kannattavuus riippuu oleellisesti tuotantovoilymin kasvusta ja markkinaosuudesta. Kehitystyöllä on päästävä sellaiseen liikevaihtoon, että toiminta on kannattavaa ja että tulo-rahoituksella pystytään hoitamaan myös tutkimus- ja kehittämisinvestoinnitkin [liiketoimintaan liittyvät] ... Tulosityksiköuudistuksessa [1992 ennen vuoden 1995 yhtiöittämistä] syntyi paljon pieniä yksiköitä. Liiketoimintaryhmätkin ovat olleet hyvin erikokoiset. Pienetyksiköt toimivat muutamant tuotteen varassa. Joissakin on perimmältään monopolituote kantavana rakenteena”.

Strategia päättyi toteamukseen, jonka mukaan oli tullut aika taas yhdistää yksiköitä, karsia heikosti tuottavia ja tappiollisia tuotteita ja vahvistaa liiketoimintaryhmien taloudellista perustaa. Strategia sisälsi jo ensimmäiset linjaukset yhtiön tuotantoketjun ulkopuolella olevien yksiköiden, tuottamattomien ”rönsyjen” poistamisesta.

Selvitys oli taktisen taitavasti tehty. Se antoi perusteellisen kuvan myös siitä, miten monituotteinen yritys Alko-konserni jo vuonna 1994 oli: viljasta valmistettiin etanolia, rehuja, tärkkelystä, kuitua ja biopolymeerejä. Merkkikaupan puolella Alko valmisti viinoja ja muita väkeviä juomia, väkeviä viinejä, mietoja viinejä sekä mietoja juomasekoituksia. Sillä oli ulkoista tuotemyyntiä ja alkoholijuomien vientiä. Tuotteistoon kuuluivat sekä vahvat että miedot oluet. Teknokemia valmisti terveydenhuolto-, teollisuus- ja päivittäistavaratuotteita sekä autokemikaaleja. Biotekniikan yksikö kehitti tekstiilient-syymejä, metsäent-syymejä, elintarvike-ent-syymejä ja rehuent-syymejä. Elintarvikeyksikö valmisti ja markkinoi etikoita, viljatuotteita, vettä ja hoiti niiden välitysmyyntiä.

Strategiassa ryhmiteltiin Alkon silloiset tuotteet neljään ryhmään: vakiintuneisiin menestystuotteisiin, täydentäviin tuotteisiin, heikot tuottoisiin tuotteisiin ja tulevaisuuden tuotteisiin. Viinat kuuluivat ensimmäiseen ryhmään ja siinäkin 2–3 tuotetta kaikkiaan 30–35 tuotteesta vastasi yli 80:tä prosenttia liikevaihdosta. Verouudistuksen todettiin olleen ”niin raju”, että se oli vaikuttanut ”dramaattisesti kaupan myymälöiden viinon käyttökäteeseen”. Sitten käytiin läpi koko konsernin tuotteisto arvioiden niiden nykykate ja tulevaisuuden näkymät. Seuraavassa suorastaan runollinen lopputulema:

”Päätoiminnoissa, alkoholijuomien valmistuksessa, ei ole ilta vaikka alkoholipoliittisestikatsoen hämärtää. Päinvastoin, alalla arvioidaan olevan vielä suuria käyttämättömiä teollisia mahdollisuuksia. Mikään ei siis pakota menemään perinteisen osaamisalueemme ulkopuolelle. Huoli työllisyydestä,

henkilökunnan motivaatiosta ja yritystoiminnan näivettymisestä on 10–15 viime vuoden aikana saanut Alkon kehittämään ja kokeilemaan uusia tuoteryhmiä. Menestys on ollut vaatimaton. On aika palata perusbusinessin kehittämiseen.”

Pois innovaatiot ja uusi teknologia?

Strategiassa todettiin yhtiön know how -viennin (Engineering-know how) pysyneen alkuvaikeuksien jälkeen ”joltisellakin tasolla”, mutta osoittaneen ”vaatimattomakannattavuutta”. Tärkkelys- ja tärkkelysderivaateivat myöskään olleet muodostuneet uudeksi tukipilariksi yhtiölle. Tärkkelysmakeuttajista oli jo jouduttu luopumaan. Kuitutuotteista ei ollut ”tullut volyymiä” eikä taloudellista menestystä. Elintarvikelisiä aineiden kehitystyö oli johtanut lisenssimyyntiponnisteluihin, ei omaan tuotantoon. Vain perinteinen vienti oli suurten satsausten ja monen vaaran jaikean jälkeen johtanut kannattavaan ja liiketaloudellisesti merkittävään toimintaan. Vienti ei toisaalta ollut ollut teknisesti haasteellista. ”Tärkeimmät tulevaisuuden tuotteet löytyvät viinaryhmästä”.

Se, miksi konsernista oli pidetty kiinni molempien pääjohtajien toimesta niin tiukasti, alkoi saada selityksensä. Vähittäismyynnin volyymillä ja keräämillä voitoilla oli ollut konsernin kannalta niin merkittävä panos, ettei Alkon pilkkominen missään vaiheessa voinut tulla kysymykseen. Yhtiöllä ei ollut varaa menettää monopolia varsinkaan siinä vaiheessa, kun tukkumyyntimonopoli oli purettu ja sitä kautta oli rauennut mahdollisuus käyttää Alkon ylijäämää aiempaan tapaan investointien pohjana. Varsin ymmärrettävää liiketoiminnallisten tavoitteiden kannalta, mutta ei sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta.

Periaate myös varmisti, että konserni voisi turvata tulevilla vapailla markkinoilla markkina-asemansa vapautettuna, muttaliensoituna myyntijärjestelmänä. Voitiin jäädä rauhasa odottelemaan, että ”EU kunnolla suuttuu” ja poistaa vähittäismyynnin monopolin konsernista, jolla oli erilaisia ”institutionaalisia linkkejä” vapaassa kilpailuasemassa olevaan tuotantoon. Näin konserni saisi, kun monopoli purkautuu, kipeästi kaipaamansa jakelujärjestelmän omille (nyk. Altia Oyj) tuotteilleen?

Strategia paljasti myös yritys-Alkon uuden suunnan. Nyt Alkon johto suunnasi kaikki investointinsa ja muut ponnistelut alkoholijuomateollisuuteen. Samalla se pani pisteen kaikelle sille uudelle innovoivalle kehittämistyölle, jolle yhtiö jo 1980-luvulta lähtien oli antanut suojaisat kehittymispuitteet ja resurssit. Erityisesti Heikki Koski oli nähnyt tärkeäksi laajentaa Alkon yritystoimintaa näillä uuden teknologian yksiköillä, joiden tuotekehittely vain joiltakin pieniltä osiltaan, jos lainkaan, oli yhteydessä monopoli-Alkon perustehtävään (silloisen pääministeri Kalevi Sorsan aloitteesta; Pekka Olkkosen suullinen tiedonanto 2004). Oli odo-

tettavissa, etteivät uudet tuotanto-jatointialueet olleet kannattavia ensimmäisinä toimivuosinaan, vaan piti olla kärsivällisyyttä odottaa tulosta vuosikymmentä pari, ehkä enemmänkin. Uudella konsernijohdolla ei ollut halua (tai mahdollisuutta?) odotella näiden investointien tuottoja.

Poisleikattujen ”rönsyjen” mahdollisuuksista on hyvä esimerkki Pia Merikosken menestystarina. Hänen Washwool-innovaationsa on ollut 2000-luvun alun maailmanvalloitustarina. Merikoski työskenteli Alko-Yhtiöissä biotekniikan markkinointi-jatutekehitysyksikön esimiehenä. Siellä hän aloitti biotekniikan soveltamisen tekstiiliteollisuuteen. Vuonna 1998 yksikkö myytiin kansainväliselle yhtiölle. Merikosken tuote oli pestävä villa, joka lehtitietojen mukaan ”saattaa mullistaa tekstiiliteollisuuden”. Tuote kehitettiin homeesta, joka on perso villakuitujen pinnassa oleville suomuille. ”Se ensyymi on oikeasti mikrobin hikeä ja se herätetään henkiin lämpimässä vedessä. Kun se on hoitanut hommansa, huuhtoutuu se takaisin luontoon.” Tällä tavalla käsitelty villa ei kutistu eikä vanu, se ei myöskään nyp-pyyntä ikävästi eikä kutita eikä raavi ihoa.

Keksinnön toi maailmanmarkkinoille Merikosken oma Melocoton-yritys 2005 ja se patentoitiin kaikkialla maailmassa. Maailman suurimmat villakankaiden valmistajat ja muutamat vaatemerkit ovat sittemmin olleet tiiviissä yhteistyössä Merikosken kanssa. Merikoski on myös palkittu: hän on saanut tasavallan presidentin Tarja Halosen innovaatiopalkinnon sekä Global Female Inventor Awardin (Selin 2004, 69; Launonen 2004, 90–93).

Suomisen (haast. 7) omien sanojen mukaan ”Alko-Yhtiöillä oli suureellisia suunnitelmia ... ostamme sitä tai ostamme tätä ... Mutta sitten me aloimme kysellä, että miks hitossa ne on myytävänä?” Ei ollut lainkaan varmaa, pystyykö Alko-Yhtiöt näistä myynneistä olevista yhtiöistä saamaan jotain semmoista aikaan, ”mitä ei ne oo saanu aikaan kun ne kerran on myynneissä”.

Alko-Yhtiöt päätti valloittaa maailman viinan tuotannolla. Tätä strategian valintaa todennäköisesti tuki aikalaishenki, jonka mukaan yritysmaailmassa ei enää ollutkaan muotia se, että yrityksen tuli olla monialainen ja seisoa monella kantavalla jalalla. Nyt oli erikoistumisen aika. Sen olivat jo monet muut kansainvälisesti menestyneet yritykset osoittaneet: muun muassa Nokia oli valinnut uuden teknologian ja jättänyt kumisaappaiden valmistuksen muille. Alko taas valitsi ”kumisaappaat” ja jätti uudet innovaatiot muille yhtiöille.

Kansainvälisesti viinateollisuus oli ja on edelleen hyvin kilpailtu ala. Alko-Yhtiöt päätti investoida siihen niin kauan, kuin monopoli on varoissaan ja yhtiön omaisuus vakavarainen. Suominen vahvisti tällaisen perustrategian vielä jälkikäteen: ”Meidän täytyy keskittyä tähän päähommaan ja päätuotteeseen viinaan ... ja saada Finlandian [vodkan] myötä ala voimakkaasti kansainvälistymään.”

Suominen oli jälkikäteen itsekriittinen silloista strategianvalintaa kohtaan. Hänen mukaansa he kyllä Alkon johdossa näkivät (aiemmat) virheet, mutta eivät sitä, että yhtiön markkinaorganisaation kapasiteetti, ”solmitaan me mikä sopimus

tahansa, on niin hentonen että se nyt ei vaan sitten onnistu”. Johto ymmärsi vasta vähitellen, että Ruotsin Absolut-vodkan kaltainen success-story tulee vain kerran vuosisadassa.

Viinantuotannon menestystarina tuntui olevan kuin Halleyin komeetta: kun se on kerran jo tullut, pitää seuraavaa kertaa odottaa kokonainen ihmisikä.

Viranomaisesta omaiseksi

Alko-Yhtiöiden hallituksen ja hallintoneuvoston pöytäkirjoista ilmeni se nopeus, jolla muodonmuutos konsernin sisällä tapahtui. Jo kesällä 1995 Alkon tiedottaja Anna-Mari Lammassaari valtuutettiin (hallituksen kokouspöytäkirja 12.6.95) tekemään noin kolmen miljoonan markan hintainen imagokampanja (Quandtoimisto). Sen mukaan mainonnan ei tule esitellä tytäryhtiöiden toimintaa, vaan keskittyä esittelemään ”tytäryhtiöiden tuotteita mielikuvamainonnan keinoin”. Keskeisessä osassa oli itse konserni ja sen emoyhtiö, jonka konsernisateenvarjorakentuiasiantuntemuksesta, luotettavuudesta ja laadusta. Strategian keskeisintunuslause oli ”viranomaisesta omaiseksi”. Mainostoimiston mielestä yhtiön yrityskuvan ongelmana oli ”sen sosiaalipoliittinen tehtävä ja siksi konsernin imago oli vahvasti monopolistinen”.

Kasanen Koulutusyhtiöt teki imagon muutoksesta näyttävän jutun lehteen – Human Capital syksyllä 1996. Se osoitti konkreettisesti, miten 1994 omaksuttu strategia pantiin täytäntöön.

Muutosstrategiaa vetäneet Eero Jaakola ja Antti Keränen saivat näyttävään artikkeliin oikein piirretyt muutokuvansa, eikä jutun ingressi jätä mitään arvailujen varaan:

”... Nyt monopoli on pääosin purkautunut ja alkoholilainsäädäntö on vapautumassa. Kiitos ETA:n ja EU:n. Se on johtanut Alkon yhtiöittämiseen ja virtaviivaistamiseen. Muutos kaikkivaltiaasta monopolistaliikeyritykseksi on pitkä loikka, jonka ensimmäiset harppaukset on tehty.”

Toimitusjohtaja Reijo Salmi muisti (haast. 7) samoihin aikoihin yhtiötä konsultoineen muun muassa Olli Laihon, joka hankki kannuksensa aikanaan tupakkateollisuuden palveluksessa. Hän alkoi kouluttaa Alkon ns. Tiikerinloikka-tiimiä tuohon artikkelin viittaamaan pitkään loikkaan. Jo nimi kuvasi hyvin sitä, miten nyt aiottiin ottaa pitkä loikka pienten askelten sijaan. Tiikerinloikka-tiimi oli muutaman kymmenen hengen ryhmä konsernin virkamiehiä, joka saitehtäväkseen innovoida vapaasti. Erityisohje oli, että ”rahalla ei ollut rajaa”. Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin ehti väliin ja nämä innovaatiot jäivät suunnitteluasteelle. (Haast. 7.)

Veikko Kasurinen (haast. 11) muistaa Alko-Yhtiöiden ajalta ns. Via-konsultoinnin, jonka esittelemä "Viamalli oli nerokas. Meillä Altiassa johtamisjärjestelmä edelleen perustuu tähän".

Kasanen Koulutusyhtiöiden lehden mukaan Alkon ohjenuorana oli aiemmin ollut kulutuksen hillitseminen, nyt "markkinaosuuksien säilyttäminen kotimaassa sekä kasvu ulkomailla". Se tarkoitti "kokonaan toisenlaista ajattelu- sekä johtamista". Kun Alko aikaisemmin oli "lähinnä hallinnointiin ja alkoholipoliittikan valmisteluun keskittynyt organisaatio, on yhtiön olemassaolon tarkoituksena nyt luoda asiakastytyväisyyttä sekä hyvän olon elämyksiä korkealaatuisilla merkituotteilla ja palveluidensa ylivertaisuudella".

Keräsen ja Jaakolan haastattelu oli hyvin paljastava: siinä elettiin avoimesti jo aikaa, jolloin vähittäismyyntimonopolikin oli purettu. Alko-Yhtiöissä uskottiin suorastaan runollisen vauhdikkaasti, että EU "onnistuisi" sen poistamaan.

"Hallinnoijan ja politiikan valmistelijan kuoresta Alko-yhtiöt tuli ulos maailmaan. Matka jatkuu Suomesta maailmalle. Strategiana on lisätä alkoholi-juomien markkinaosuutta erityisesti Itämeren alueella. Avautuneet vodkamarkkinat ovat todella suuret. Siksi Virossakin on nyt tehdas. Olemme yksi harvoja alan laatutaloista maailmassa. Lippulaivamme 'Finlandia Vodka' kuuluu samaan todelliseen merkkitarvarasarjaan kuin hienot viskit, konjakin ja samppanjat. Alko ei ole mikään nyrkkipaja. Juomia valmistetaan yli 60 miljoonaa litraa, josta vientiin menee kolmannes (1996). Johtajan tärkein tehtävä on ylläpitää kehitysjännitettä. Ilman sitä ihmiset helposti herpaantuvat ja unohtavat vision, mihin ollaan menossa. Uskon työnteon riemun syntyvän siitä, että mennään eteenpäin (Jabe 1996, 4–7).

Sekä toimitusjohtaja Reijo Salmi että ylijohdaja Jarkko Eskola (STM) arvelivat haastattelussa Suomen entulleen yhtiön purkamaan loputkin monopolitoiminnot (haast. 6 ja 7). Ei Suominen sitä itsekään enää mitenkään peitellyt (haast. 6):

"Pitkällä tähtäimellä me [Suomisen lisäksi lähinnä johtajat Antti Keränen ja Veikko Kasurinen] kuvittelimme, ja mä kuvittelen yhä edelleen, että tämä homma on yksityisissä käsissä... että tulee semmonen jonkinmoinen luvanvarainen myyntiorganisaatio... ja me pidettiin tällainen yhtiömuoto, jotta arvo sitten kun yksityistetään olisi suurempi kuin hajottamisen jälkeen.

Metodella kuvittelimme nostavamme yhtiön arvoa sitä varten että kun se tulevaisuudessa kuitenkin yksityistetään."

Jo Koski piti omien sanojensa mukaan tiukasti kiinni konserniorganisaatiosta ja oli valmis siirtymään mieluummin vaikka yksityiseen lisenssijärjestelmään kuin konsernin jakamiseen (haast. 3).

Samaan aikaan kun Tiikeriloikka-tiimin "rahoitukselle ei ollut rajoja", sopeutettiin Alko-konsernissa vuosina 1994–1996 kaikkiaan 758 työntekijää. Osa siirtyi

Alkosta jatkamaan samoja tehtäviä (mm. alkoholitutkimus, viranomaistehtävät). Eniten karsittiin myymälähenkilökuntaa (246). Valtaosa sopeuttamisesta hoidettiin eläke- ja koulutuspakettien tai ns. starttirahan avulla. Jonkin verran prosessiin jäi sitä johtaja Keräsen kaipaamaa ”kehitysjännitettä”.

Henkilöstölehti Pullopostin pääkirjoitus vuodelta 1993 (toimitus: ”Ulla ja Seppo”) kuvasi tunnelmia otsikolla ”Näin kävi”. Sen mukaan ”varmana työpaikana pidetty Alko vähentää väkeä. Pitkään puhuttiinkin varovaisesti sopeuttamisesta. Ei oikeintiedetty, mitä se merkitsi. Nyt selvästä joutaan kaikessa kaameudessaan. Osa meistä jää vaille työpaikkaa Alkossa... Ennen kysyttiin leikillisesti, onko Alkon ulkopuolella elämää. Nyt monet joutuvat tutkimaan asiaa vakavissaan. Työtä siellä ei erityisemmin näytä olevan [1993 = suuri lamavuosi!]”.

Julkistrategia ja piilostrategia

Konserni, jossa oli erityisesti EU:ta ja kilpailijoita kiinnostava vähittäismyyntimonopoli ja vapaalle kilpailulle avatut muut yhtiöt, joutui luovimaan kahden strategian tietä. EU:ta, kilpailijoita, kotimaisia viranomaisia ja suurta yleisöä varten luotiin julkistrategia, jolla vakuuteltiin vähittäismyyntimonopolin tärkeyttä ja sen kansanterveydellistä merkitystä. Sisäistä toimintapolitiikkaa varten luotiin julkistrategiastatäysin poikkeava piilostrategia, joka itse asiassa oli julkistrategian antistrategia. Julkistrategiassa vannottiin läpinäkyvyyden ja itsenäisten tytäryhtiöiden nimiin; piilostrategia lähti jo siitä, että vähittäismyyntimonopoli tarvittaisiin vain yhtiön investointiturvaamiseen, mahdollisen vähittäismyyntinlisenssijärjestelmän markkinaosuuden säilyttämiseen sekä monopolin rahavirtojen yhtiökohtaiseen hyödyntämiseen.

Emoyhtiön rooli näin hahmotettuna lieenee luonnollinen strategialähtökohdakaupallisessa konsernirakenteessa, mutta monopoliosan olemassaolotoisiin omanlaisensa makuivahteen.

Alko-konserni eli malttamattomana jo monopolin jälkeistä aikaa, vaikka monopolin kohtaloa ei vielä oltukaan ratkaistu EY-tuomioistuimessa. Tämä kävi ilmi vuosien 1996–1999 konsernistrategiasta (Alko-konsernin strategia vuosille 1996–1999, Altian arkisto). Sen mukaan Alko Oy huolehti yli 4,7 prosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien vähittäismyyntistä erityisasemassaan.

”Tämän toiminnan avulla kehitetään valmiuksia osallistua alkoholin vähittäismyyntiin edelleen [vähittäismyynti] monopolin purkauduttua. Tulevaa [vähittäismyynti] monopolin jälkeistä kilpailutilannetta varten vähittäismyyntiketjünkonseptiä kehitetään voimakkaasti ja toiminta sopeutetaan myyntivolyymien mukaisesti huomioiden samalla tehostamismahdollisuudet”. (Kursivointi kirjoittajan.)

Strategiassa painotettiin sitä, miten yleisesti kaikissa tytäryhtiöissä oli keskityttävä liiketoiminnan menestyksellisyyteen ja kilpailukyvyn kannalta kriittisten kyky- ja menestysalueiden kehittämiseen. Lopuksi alleviivattiin, miten näköpiirissä oleva (vähittäismyynti)monopolitoiminnan murtuminen asetti konsernin johdolle haasteenkehittää uutta, kannattavaa liiketoimintaa, jolle luotiin arvoa pitkällä tähtäyksellä.

Tämä strategian kohtaei jättänyt enää mitään arvailujen varaan. Yhtiössä elettiin jo vähittäismyyntin vapauttamisen aikaa. Kuinka hyvin kilpailijat olivat tästä perillä? Näin selkeästä strategian muutoksesta olisi saanut hyvän välineen monopolin purkamiseksi kotimaisin reunaehdoin. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ei myöskään vielä oikein pystynyt reagoimaan, koska se ei pystynyt seuraamaan Alkon sisäistä kehitystä riittävän tarkkaan (haast. 5). Toisaalta ministeriössä odotettiin kaikessa rauhassa EY-tuomioistuimen päätöstä. Aika ennen tuomioistuimen päätöstä näyttäisi vielä monella tavalla olleen sitä ”hurlumhei”-aikaa, joksi Jarkko Eskola kuvasi jo lainsäädäntövaihetta 1993–1994.

Vähittäismyyntimonopoli – alkoholijakelua vai bisnestä?

Vuosiksi 1994–1996 laaditussa strategia-asiakirjassa (Alko Oy:n arkisto) todettiin Alkolla olevan laaja tuotevalikoima, joka oli viime vuosina vielä kasvanutkin reippaasti. Erityisesti kaupan liiketoimintaryhmässä (sillä nimellä vähittäismyyntimonopolia nyt kutsuttiin) ”tuotekohtainen tuotto on tästä huolimatta pysynyt keskityneenä [vain muutamiin menekkituotteisiin]”. Uusia tuotteita oli tullut viini- ja olutpuolelle, mutta ne olivat olleet lähes nolla- tai miinuskatteisia. Tämä johtui pitkälti monopolin palveluvelvoitteesta. Uusi hinnoittelu lutehokkaasti poistanut kaupasta tappiolliset tuotteet.

Tilanne todettiin riskialttiiksi: jos yhden tuotteen osuus myynnistä on yli 20 prosenttia, pidetään liiketoimintaa riskipitoisena. Riski kasvaa, jos tuotteen osuus vuosituloksesta on tätäkin suurempi. Asiakirjan mukaan näin on pitkään ollut Alkossa, jossa tuotteiden diversifointi ei ole tuonut mukanaan tuloksenmuodostuksen eriytymistä. ”Samat vanhat tuotteet ovat edelleenkin liiketoiminnan tukiranka.”

Kaupan liiketoimintaryhmä (siis vähittäismyyntin monopoli) ei, outoa kyllä, markkinapolitiikassaan vedonnut uskollisimpaan kannattajakuntaansa. Seilmeni Anna-Mari Lammassaaren ja Quandin toteuttamasta markkinointikampanjasta. Sen toteutusta arvioi Vaasan yliopiston tutkija Anna Luoman väitöskirja Yritysten www-viestinnän media- ja sanomastrategiat 1996. Sen mukaan Alko oli selvästi uusinut imagoaan vuonna 1996. Esimerkiksi yrityksen logo oli uusittu. Uusi logo edusti ”nuorekkuutta ja jatkuvaa kasvua” (kallellaan oikealle). Liikemerkistä tutkija luki myös Alkon valistusroolin: siinä oleva juomalasi voitiin tulkita myös

vaa´aksi. Alkon senhetkinen markkinointi oli suunnattu nuorekkaalle viinisukupolvelle, joka osti tuotteensa entistä merkki- ja vuosikertatietoisemmin.

Viiniin yhdistetään yleisesti hienostuneisuus ja kulttuuri. Näitä käsitteitä Alko Luoman mukaan korosti myös omassa markkinoinnissaan. Alkon www-sivut olivat tutkijan mukaan saman sukuisia Alkon senhetkisten esitteiden kanssa.

Anna Luoma totesi monopolin erityisaseman viittaamalla vuoden 1994 alko-holilakiin, jonka mukaan Alko ei saanut mainonnassaan käyttää affektiivisia vaikutuskeinoja. Lakia sovellettiin myös Internet-mainonnassa.

”Alkon sivut jakautuvat kahtia: affektiivista vaikutustasoa hyödyntää Neljä vuodenaikaa -esitys ja Uudet tuotteet -sivut ovat puolestaan kognitiivisia vaikutuskeinoja hyödyntävä kokonaisuus. Neljä vuodenaikaa on affektiivinen ja kerronnallinen esitys Alkon toiminnasta, myymälöistä ja palveluista. Mukana on paikoitellen myös kognitiivisia keinoja. Esitys peilautuu Suomen vuodenaikoihin ja siinä vedotaan lukijan isänmaallisuuteen ja perusarvoihin. Informaatio annetaan hyvin mainonnallisessa muodossa: käytetään paljon lyhyitä lauseita ja adjektiiveja. Neljä vuodenaikaa -esityksessä kuvilla on erittäin suuri merkitys. Ne on muokattu ja aseteltu erittäin huolellisesti, lisäksi kuvien aiheet ovat erittäin suomalaisia ja näin ollen niillä on suuri affektiivinen merkitys ...

Varsinainen vuodenaikaosa koostuu joka vuodelle omistetuista sivuista. Jokaisen sivun yläosassa on erittäin affektiivinen vuodenaikaan liittyvä lausahdus, jossa maalailaan miellyttäviä mielikuvia ruoista ja juomista: kevätsivulla on lohen ja valkoviinin avulla kerrottu uusista myymälöistä ja tuotevalikoimasta, kesään liitetään valkoviini ja kalapöytä, samalla kerrotaan uudistuneesta myymälöiden tyyppihierarkiasta ja asiantuntevista myyjistä. Syksy-sivulla lukija pääsee punaviinin ja paistiaterian saattelemana tutustumaan Alkon koulutukseen ja tuotetutkimustyöhön (ei alkoholipoliittiseen, se oli jo siirtynyt pois; kirjoittajan huomautus). Talviolut, snapsi ja mätälautanen taas johdattavat huomion Alkon lahjaideoihin ja ympäristöteemaan. Ympäristönsuojelu on tänä päivänä itse asiassa affektiivinen vaikutuskeino ...”

Monopoli sidottiin tiukasti muun konsernin liiketoiminta-ideaan ”kaupan liiketoimintaryhmänä”. Kaukana olivat jo ne ikävät (?) ajat, jolloin Alkossa kävijää muistuteltiin rähinäviinasta, rattijuoppoudesta, viinan vaaroista vesillä, alaikäisten alkoholinkäytöstä, alkoholistasikiön kehitysvammaisuutta aiheuttavan ainekseen tai muistutettiin alkoholin käytön mahdollisuudesta kohottaa verenpainetta tai vähentää sydänsairautta.

Konsernirakenne silmätikkuna

Kuten luvusta 3 ilmeni, jo Elena Savia ETA- ja EY-oikeutta koskevassa tutkimuksessaan 1993 (Savia 1993a & b; Roslin 1993; Simpura 1993) tuli siihen tulokseen, että vaikka tuotantomonopolieisinänsä ollutkaan kielletty, tuotanto- ja jakelumopolit olisi syytä ”vähintäänkin erottaa toisistaan” diskriminointi- ja protektioismiepäilysten välttämiseksi. Kun samalle yhtiölle oli lisäksi myönnetty yksinoikeussekä tuotantoon että vähittäismyyntiin, voitiin sen olettaa suosivan kotimaisia tuotteita ulkomaisten kustannuksella.

Savia ei ollut ainoa vahvasti asianosainen, joka kiinnitti huomiota konsernin pystyssä pysymisen edellytyksiin (siinäkin tapauksessa, että myös tuotantomonopoli olisi voimassa). Myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossaan mainittiin konsernirakenteesta näin:

”Valiokunta kuitenkin tässä yhteydessä esittää lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa alkoholiyhtiön määrittelemistä siten, että myös nyt suunniteltu yhtiörakenne on mahdollinen, muttapitäää samanaikaisesti välttämättömänä, että mahdollisimman nopeasti alkoholin vähittäismyyntimonopolisirretään yhtiölle, jolla ei ole yhteyksiä alkoholia valmistavaan tuotantotoimintaan. Kun tämä edellyttää Oy Alko Ab:n yhtiöjärjestyksen muuttamista, tulee yhtiöjärjestyksen muuttamiseen ryhtyä mahdollisimman pikaisesti ja hetimitä luotua edellytykset mainitulle alkoholiyhtiölle, jonka tehtäviin kuuluu vain vähittäismyynti, muuttaa alkoholilakia tätä vastaavasti.” (Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto HE:stä 119/1994. Eduskunnan arkisto.)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan valiokuntasihteeri Pentti Arajärvi kirjoitti konsernirakenteesta varsinkin kipakasti vastineessaan Alkon silloiselle lakimiehelle Kari Paasolle, joka kommentoi sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoa Alkoholipolitiikka-lehdessä:

”Vielä haluaisin puuttua Paason huomautukseen valmistus-Alkon ja vähittäismyynti-Alkon omistuksen eriyttämisestä. Nykyisin Alko-Yhtiöt omistaa konsernirakenteena Alkon (vähittäismyyntiyhtiö), Primalcon (valmistusyhtiö) ja Arctian. Lisäksi näihin liittyy vahva hallituksen puheenjohtajan ja jäsenten personaaliunioni. Haluaisin nähdä sen EU:n kilpailu- ja monopoliasioita käsittelevän virkamiehen, joka uskoo, ettei Alko suosi Primalcoa. Aivan siitä riippumatta, suosiiko se.” (Arajärvi 1995, 265.)

Alko-Yhtiöiden vastaus oli ”institutionaalisten linkkien” poistamisvaatimukseen omistajalleen, sosiaali- ja terveysministeriölle, eduskunnalle ja hallitukselle, Eftan valvontaelimelle ESA:lle sekä mahdolliselle EY:n tuomioistuinkäsittelylle syksyllä 1994 oli Alkon uusi yhtiöittäminen 1.1.1995 lähtien.

Konsernirakenne näytti hitusen omituiselta jo syntyessään Alkon alkoholipoliittikkaa lähellä olevien työntekijöidenkin näkökulmasta. Oli helppo yhtyä alkoholitutkija Pekka Sulkusen kolumnin alkuosaan:

”Nyt se paljon puhuttu aikakauden muutos sitten tapahtuu. Ei, en tarkoita EU:ta vaan Alkoa. Alkon johto on päättänyt muuttaa yhtiön ‘konserniksi’ eli teollisuus-, myynti- ja ravintolayhtiöiden yhteenliittymäksi. Tämä on vastoin EU:n logiikkaa, jonka mukaan vähittäismyyntimonopolilla ei saa olla kytkentöjä omaan tuotantoon. [...] Kävi eduskunnassa ja EU:n tuomioistuimessa miten tahansa, on vaikea uskoa Alkon pitkän päälle kykenevän säilyttämään monopolinsa, kun Alko itse ei usko niihin yhteiskunnallisiin tehtäviin, joihin sen monopoliaseman pitäisi nojautua. [...] Olisi virhe ajatella, että puhtaat business-intressit olisivat saaneet yhteiskunnallisen vastuun kantamisesta. Vielä vähemmän riittävät selitykseksi EU:n paine ja vaatimukset. Alkon hajoaminen symbolisoi suurta muutosta, joka on vähän huomaamattomasti toteutunut kokoyhteiskunnan ohjausperiaatteissa.” (Sulkunen 1994, 453.)

Sulkunen oli vain aivan liian sinisilmäinen kuvitellessaan, etteivät ”puhtaat business-intressit olleensaaneet yhteiskunnallisen vastuun kantamisesta”. Sen ne nimenomaan olivat saaneet.

Konsernissa oli nyt sekä ”hiuksen karvalla” oleva vähittäismyyntimonopolietä vapaaseen kilpailutilanteeseen purettu alkoholijuomien tuotanto, tukkumyynti ja –entistä lähempänä – ravintolatoiminta. Sen suojissa toimivat edelleen alkoholipoliittisia tehtäviä (tutkimus, tiedotus, valistus) hoitavat yksiköt. Vain anniskelu- ja valvontaviranomaiset olivat siirtymässä jo tehdyn päätöksen perusteella alkoholilaisperustettuun Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukseen (STTV).

Vähittäismyyntimonopolista tuli uudessa rakenteessa kaupan liiketoimintaryhmä, joka yhtiöjärjestyksen mukaan oli alkoholijuomien ja niihin liittyvien oheistuotteiden vähittäis- ja tukkukauppaa harjoittava erikoisliike. Se hoiti vähittäiskauppaalakisääteisessä erikoisasemassa monopolina keskiolutta lukuun ottamatta. Se toimi tukkumyyjänä niille asiakkaille, joille myynti lain mukaan oli mahdollista. Kaupan liiketoimintaryhmän perustehtävästä ei enää ollut epävarmuutta: sillä oli ”erikoisasema” alkoholijuomien myyntiin. Sanallakaan ei missään dokumentissa enää mainittu, että yksinoikeus on hankittu sosiaali- ja terveyspoliittisin argumentein.

Konsernin tosi juttu, "real thing"?

Uudenpääjohtajanelkeitä, sanomisia jatekemisiä seurattiin valppaastisekäyhtiön sisällä että sen ulkopuolella. Toimittajat Kerstin Stenius ja Matti Virtanen (1994) kommentoivat Ilkka Suomisen haastattelua Kauppakamari-lehdessä (2/94), jossa hän puhui vähittäismyyntimonopolin "pitemmästä siirtymäajasta, ei pysyvästä ratkaisusta". Kirjoittajat tulkitsivat Suomisen tarkoittaneen, että EU:n kanssa olisi jo sovittu alkoholimonopolin asteittaisesta purkamisesta kokonaan: muut monopolin osat heti, vähittäismyynti vähän myöhemmin. Samassa haastattelussa Suominen kaavaili pääjohtajuuttaan seuraavaan tapaan: "Alko muuttuu tulevan vuosikymmenen (1994–2004) aikana perinpohjaisesti: täydellisestä monopolistatäysin vapaaksi. Se on mielenkiintoinen kehitystehtävä" (kursivointi kirjoittajan).

Tähän näytti jo sisältyneen Suomisen varsinainen Alko-missio. Stenius ja Virtanen kysyivät, mitä Suominen lausunnollaan tarkoitti. Sisälsikö EU:n kanssa tehty "sopimus" enemmän kuin julkisuudessa aikaisemmin oli kerrottu, vai oliko kyse Suomisen kaukonäköisyydestä? Näkikö hän, mihin nyt aloitettu prosessi tulisi jäämättä johtamaan? Suominen katsoi parhaimmaksi olla kommentoimatta.

Nyt alettiin myös sosiaali- ja terveysministeriössä tuntea huolta yhtiön kehityksestä. Samaan aikaan kun ministeriö joutui kerta toisensa jälkeen vastaamaan ESA:n ja sittemmin monopolin hyväksymisen jälkeen EY:n/EU:n uteluihin Suomen monopolin sopeuttamisesta, alkoivat vastuuministerin ja virkamiesten korviin kantautua Alkon kenttäväen ihmettelyjä ja äänenpainoja. Mihinyhtiötä oikein oltiin johtamassa? Kari Paaso kuvasi syntynyttä tilannetta kuin Henning Mankell parhaimmillaan:

"Lopuksi on muistettava, että kysymystä tutkitaan parhaillaan ESA:ssa, minä lisäksi asiaan ollaan hakemassa ennakkopäätöstä EFTA:n tuomioistuinta. ESA:han lienee tullut asiasta valituksiakin, mutta ennen näitä ESA on myös oma-aloitteisesti aloittanut tutkimuksen. EFTA:n tuomioistuimeen, joka on neuvoa-antava elin, asiataas menee suomalaisen tuomioistuimen kautta. Tutkinta kohdistuu parhaillaan tuonti- ja tukkumyyntimonopoliin. Vähittäismyynti odottaa vuoroaan. Rubicon-joen yli tultiin 1.1.1994. Arvat ovat ilmassa." (Paaso 1994b, 53.)

Ristiriita syvenee

Konsernin toimet tuntuivat olleen entistä vakavammin ristiriidassa vähittäismyyntimonopolin säilyttämisperiaatteen kanssa. Matti Virtanen ja minä kyseenalaistimme yhdessä konsernin perustan Helsingin Sanomien yliökirjoituksessa jo 26.9.1994. Muistutimme, miten Alkon linja oli nyt ESA:n (ja EU:n) näkökulmasta katsoen varsin ristiriitainen. Tasapainoiseen kilpailuasetelmaan vedoten kon-

serni näyttäisi haluavan päästä irti monopoliin liittyvien alkoholipoliittisten tehtävien kustantamisesta, mutta halusi samanaikaisesti pitää monopolin kyljessä kilpailutilanteeseen joutuvan alkoholijuomateollisuutensa sekä ravintolansa. Lopuksi provosoimme: ”Nähtäväksi jää, kelpuutetaanko Alko viinatehtailijana monopolikauppiaaksi”. (Warsell & Virtanen 1994.) Tätä pohdintaa Pekka Sulkunen (1994) jatkaa siinä kolumnissaan, jota jo edellä siteerasin, vaikkei hän sitä erikseen mainitsekaan.

Helsingin Sanomien ylökirjoitus herätti konsernin. Olimme tainneet osua – tietämättämme – johonkin kovaan ytimeen. Alkon silloisen talousjohtajan Veikko Kasurisen kerrottiin todenneen kirjoituksen luettuaan, että ”jos Alko olisi normaali yritys, Virtanen ja Warsell kävelisivät kyllä kassan kautta...”. Alko oli sinänsä hyvässä asemassa: seneivielä tarvinnut turvautua Sonerantavointeleurkintatietojen seulomiseen. Vilkaistu maan päällehen yliöön aamulla riitti.

Saska Saarikoski (nyk. Snellman) käsitteli yllättäen aihetta Suomen Kuvalehdessä (SK 19/96, 14–20):

”Uusi Alko-konserni on herättänyt epäluuloja niin vanhoissa alkolaisissa kuin konsernin kilpailijoissakin. Vanhaan sosiaali- ja terveystalouteen tehtävään uskoneet alkolaiset eivät enää tunnista yhtiötään. [...] Alkon pääjohtajat ovat perinteisesti olleet sosiaalipoliitikkoja, joten teollisuusmies Ilkka Suomisen valinta viestitti omistajan selkeää linjanmuutosta. ... Suominen onkin esiintynyt yhtiön saneeraajana ja uudistajana, joka valmistaakonserniamonopolinjälkeiseen elämään vahvistamalla Alkon asemaa kotimaassa ja laajentamalla lähialueille. Valittu strategia näyttää lähtevän siitä, että monopolista halutaan puristaa kaikki hyöty ennen kuin siitä joudutaan luopumaan.”

Saarikoski oli ensimmäinen toimittaja, joka oivalsi, miten monopolia mahdollisesti pidettiin kilpailutilanteeseen ja markkinoiden valtaamiseen tähtäävän toiminnan astinlautana ilman pienintäkään viittausta sosiaali- ja terveystalouteen perustettävään ja yksityisen voitontavoittelun karsimiseen. Hän myös tajusi, minkälaiseen sosiaalipoliittiseen käännekohtaan monopoli oli tullut ja miten se oli joutunut lähes prostituution (kirjoittajan oma ilmaus) kohteeksi.

Alko-Yhtiöt puolestaan oli julkisuudesta sensitiivisen tarkka. Alko-Yhtiöiden tulilinjalle joutui seuraavaksi Alkoholipoliitikko-lehti, joka jatkoi omia tutkimuksiaan kuin parhain Miss Marple. Lehden silloinen päätoimittaja Jorma Hentilä sai paljon puhuvan kirjeen vastikään varapääjohtajaksi valitulta lääket. ja kirurgian tri Antti Keräselältä:

”Kirjoitus perustuu mielestäni naiviin lähtökohtaan, että ’puhdasoppinen monopoli’ voisi säilyä AD infinitum. Kirjoituksessa annetaan ymmärtää, että Alkon uusi rakenne on tuomittu. Näinhän asia ei ole, vaan ESA harkitsee

asiaa ja Alkon konsernirakenne mitä todennäköisemmin tulee hyväksytyksi ja siunatuksi myös EU-jäsenyyteen. Koska asia on avoin, asialla ei tulisi elämöidä - katson, että johdon kannalta poikkeavan näkemyksen kanssa elämöinti on yhtiön edun vastaista." (Warsell 1997, 440.)

Kosken Ahlaisten kalliolla kirjoittamassa käsikirjoituksessa oli jo vaivihkaa siirrytty vaihtoehtoon 3, jopa 4 (ks. Luku 4). Alkoholipolitiikka-lehden (6/94) Ryyppyjä ja kulauksia -palsta uskalsi irtisanomisen uhallakin jatkaa vielä uhitteluaan:

"... pääministeri Ahon jo aiemmassa vaiheessa esittämälle kahden monopoliyhtiön kannalle ovat jo ilmoittautuneet ESA eli EFTA:n valvontaelin, eduskunnan talous- ja sosiaali- ja terveysvaliokunnat, eduskunta kokonaisuudessaan sekä STM. EU:n komission tuloa ruotuun odotellaan keväällä. Avoimesti konsernirakenteen kannattajaksi on asettunut ainoastaan Alkon johto." (Warsell 1997, 440.)

Luettelosta puuttui muun muassa kilpailuvirasto.

Konsernielämää

Alko Oy:n toimitusjohtaja Reijo Salmi sanoi eläkkeelle siirtymisensä kynnyksellä:

"Liiketaloudellisesta näkökulmasta voin todeta, että oli aika häiritsevää, että emoyhtiö lypsi monopolin voittoja. (...) minun oli oltava lojaali sille konsernijohdolle, joka minut oli vähittäismyyntiyhtiön johtoon valinnut." (Stenius 2000, 80.)

Tämän yhtiö oli siihen saakka sekä julkisuudessa että vastauksissaan EU:lle ehdottomasti kieltänyt. Asiakirjat siltä ajalta paljastivat, että rahavirtojen siirtely konsernin eri osien välillä oli suorastaan "yhtiön tapa". Tytäryhtiöt maksoivat emoyhtiön kaikki hallinto- ja kehittämiskulut ns. management feenä; se teki vuosittain useita kymmeniä miljoonia markkoja.

Vuosittain tytäryhtiöt maksoivat konserniavustuksia, jotka eivät olleet lainkaan pieniä. Esimerkiksi 16.12.1996 emoyhtiön hallituksen kokousliitteen mukaan tilinpäätösjärjestelyihin liittyivät seuraavat konserniavustukset: Alko Oy emolle 120 milj. markkaa, Primalco emolle 140 milj. markkaa. Emo puolestaan pystyi siten avustamaan Arctiaa 32 miljoonalla markalla. Samassa hallintoneuvoston kokouksessa päätettiin myös

"tytäryhtiöiden voitonjaostaja konserniavustuksista: emoyhtiön voitonjako vuosilta 1995 ja 1996 edellyttää, että molempina vuosina tytäryhtiöistä siirretään voittovaroja emoyhtiöön. Kuluvan vuoden osalta voitonjako tapahtuu sekä konserniavustuksena ennenvuoden vaihdettaessa keväällä 1996 tavanomaisena osingonjakona. Tytäryhtiöiden maksamalla vuoden 1995 osingolla emoyhtiö maksaa vuoden 1996 osingot. Lisäksi voidaan käyttää konserniavustuksia".

Konsernissa alettiin toden teolla investoida. Kun konsernin investointien osuus vielä (Kosken hallinto-)vuonna 1994 oli 83 miljoonaa markkaa, se nousi nelinkertaiseksi vuosina 1997 (376 milj. mk) ja 1998 (310 milj. mk). Yhtiön tulos kuitenkin heikkeni vuodesta 1994 (884 milj. mk) vuoteen 1998 alle puoleen (418 milj. mk) (Strategia-asiakirja 25.9.95, huom.: lainmuutos 1994). Myös tulostavoitteiden ja lopullisen tuloksen välillä oli vuonna 1995 mielenkiintoinen ero: konsolidoitu tulos oli 287 milj. markkaa, kun se ennusteessa oli ollut 418 milj. markkaa. Vähittäismyyntimonopolin tulos oli 44 milj. markkaa pienempi kuin ennusteessa (125/172 milj. mk). Nämä taloudelliset tunnusluvut osoittivat konkreettisesti, miten konsernissa alettiin viettää "konsernielämää".

Konsernissa siirryttiin vuoden 1995 kuluessa tulospalkkaukseen, joka mahdollistenaikaisen käytännön mukaan myös optiojärjestelmän käyttöönoton. Yhtiössä laadittiin ajan hengen mukaisesti kriteerit optiojärjestelmälle, vaikka monopolia "lienee kovin vaikeaa huonollakaan johtamistaidolla saada konkurssiin", kuten Koski kirjassaan Hintansa väärsti (1994b, 62) totesi.

Järjestelmän piiriin ei otettu koko henkilöstöä, vaan vain ylin johto ja osa esimiesasemassa olevista toimihenkilöistä. Optioita jaettiin pöytäkirjojen mukaan ensimmäisen kerran 17.2.1997. Joseuraavan vuonna (18.2.1998) pitämässään kokouksessa emoyhtiön hallitus joutui toteamaan, "ettei konsernin tulosoikeuttanut tulospalkkioiden maksamiseen Alko Oy:tä [monopolia] lukuun ottamatta (!)". Sen sijaan maksettiin "joitakin" korvauksia "joillekin" avainyksiköiden päälliköille.

Jo vuoden 1995 kesällä oli uusi pääjohtaja todennut johdon palkkojen olleen "pahasti kuopassa" (haast.7). Johtokunnan jäsenten palkkoja korotettiin kerralla keskimäärin 26–28 prosenttia. Johto sai vielä uuden palkankorotuksen hallintoneuvoston päätöksellä siinä vaiheessa, kun konsernin jakosuunnitelma oli jo tehty ja hyväksytty. (Hallintoneuvoston pöytäkirja 24.2.1998, Altian arkisto.) Vähittäismyyntimonopolin toimitusjohtajan Reijo Salmen (haast. 7) mukaan muun muassa hänen palkankorotustaan perusteltiin sillä, että "kun ei se sitten enää se ministeriö sitä korota...".

Kokonaan uusi konsernikieli?

Alko-Yhtiöissä näytti muutoksen myötä syntyneen myös kokonaan uusi kielellinen ilmaisutapa. Alko-Yhtiöt määritteli nyt itsensä monialakonserniksi, joka loi asiakastytyväisyyttä ja hyvänolonelämyksiä korkealaatuisilla merkkituotteillaan ja palveluidensa yliveritaisuudella. Nämä olivat käsitteitä, joita ei ollut monopolin yhteydessä käytetty lukuun ottamatta asiakaspalvelua ja laatua, jotka olivat olleet Alkon tavaramerkkejä jo 1980-luvulta lähtien.

Erityisen selvästi muutos näkyi ”monopolipuheessa”: monopoli häivytettiin käsitteenä täysin taustalle eikä sitä mainittu sen paremmin strategioissa kuin esitteissäkään. Tämä oli suoraa psykologista sodankäyntiä: alkoholimonopolin haluttiin jo olevan vapaan kaupan ketju kaikkine vapauksineen, mutta monopoliperua olevine vahvuuksineen. Liiketoiminnan menestyksellisyys oli jatkuvasti otettuihin maun sekä muistioissa että strategiateksteissä.

Selkeä muutos kielenkäytössä oli tapahtunut STM- eli omistajasuhdetta kuvaavassa käsitteistössä. Nyt Alko-Yhtiöt tuottilisäarvoa omistajalleen, kun se aiemmin oli olemassa, ”jotta kansa raitistuisi”. Käsitteistä lisäarvosta omistajan ja yhtiön välillä oli lopulta hiukan erisältöinen. Yksityisen voitontavoittelun eliminointi alkoholikaupasta oli ollut monopolin johtava periaate sen perustamisesta saakka niin meillä kuin muuallakin. Nyt tällaista lisäarvoa sai perusteluteksteistä turhaan hakea. Alko Oy eli Kauppa oli alkoholijuomien vähittäis- ja tukkumyyntiyhtiö (ei mikään jakeluyhtiö). Asiakirjoissa puhuttiin lisäksi vain Alko Oy:n erityisasemasta, ja sen perusteella kaikissa tytäryhtiöissä piti voimakkaasti keskittyä liiketoiminnan menestyksellisyden ja kilpailuedun kannalta kriittisten kyky- ja menestysalueiden kehittämiseen. Alkon avaimet -esitteessä (1997) puhuttiin jo alkoholikaupan valtakunnallisesta erikoisketjusta, jolla on 250 omaa alkoholimyymälää.

Kielenkäytön muutokset olivat jo luontevassa käytössä yhtiön kommentoimissa ministeriöiden ehdottamaa pilkkomisstrategiaa. Vetoaminen yhtiön liiketoimintaa heikentäviin näkökohtiin oli varhain omaksuttu ilmaus, jota käytettiin valtion yhtiön politiikan mukaisesti konsernin loppumetreille saakka. Ensimmäisenä se lienee päässyt aikakirjoihin Antti Keräsen päätoimittaja Jorma Hentilälle lähettämässä myllykirjeessä (Warsell 1997, 440), jonka mukaan ”johdon kannalta poikkeavan näkemyksen kanssa eläminen on yhtiön edun vastaista”. Ilkka Suominen viittaa yhtiön (20.1.1998) strategiaan listausstrategiana, joka menee pörssiin mahdollisesti ensi vuosituhannen alkuvuosina. Kun Alko-Yhtiöiden jakosuunnitelmaa pohditaan, Suominen mukaan jakotapana Alko Oy:n myynti tai lahjoitus valtiolle olisi ollut vähemmän konsernin arvokehitystä heikentävä kuin jakautumissäännösten mukainen jako.

Valtion yhtiö Alko-Yhtiöt lahjoittaa valtion monopoliyhtiön valtiolle?!

Ministeriö tekee omat johtopäätöksensä

Jarkko Eskolan (haast. 5) mukaan alkoi yhä selvemmin näyttää siltä, ettei Alko-konsernin kokonaispurkamiselta tätä menoa pystyttysäästymään, vaan siihen tuli alkaa varautua. Kun vielä yleinen mielipide oli alkanut tiukentua ja kääntyä monopolin säilyttämisen kannalle, se antoi lisätukea alkoholijärjestelmän muutokselle. Oli myös tullut ilmeiseksi, että vähittäismyyntimonopolista piti joka tapauksessa purkaa sen oman tukkumyynnin ja tuonnin osuus.

Eskolan mukaan (haast. 5) sosiaali- ja terveysministeriössä mietittiin, haluttiinko monopoli säilyttää ja jos se haluttiin, minkälaisena monopoli ylipäättään oli mahdollista säilyttää. Alkoi näyttää siltä, ettei järjestely, jossa sekä tuonti, tuotanto että vähittäismyyntimonopoli ovat yhdessä, tulisi minkäänlaisilla konserniorganisaation sisäisillä järjestelyillä säilymään. Ministeriö päätti pitää kiinni vähittäismyyntimonopolin säilyttämisestä, varsinkin kun sen merkitys tulevien hintamuutosten yhteydessä vain entisestään korostui.

Ministeriössä alettiin miettiä, miten myyntimonopoli voitaisiin irrottaa tästä konsernirakenteesta ja miten se tulisi parhaiten toteuttaa. Ongelmana oli, ettei Alko-Yhtiöissä enää ollut juuri ketään, joka olisi lähtenyt monopolin irrottamisentaakse. Pääjohtaja (Suominen), varapääjohtaja (Antti Keränen) ja talousjohtaja (Veikko Kasurinen) olivat kaikki vahvoja ”konsernimiehiä”. Vähittäismyyntimonopolin johtaja Reijo Salmi oli haastateltavan arvion mukaan jo ”koko lailla sivussa”.

Konsernirakenteen uudistamista pohti ministeriön sisällä varsin pieni sisäpiiri. Poliittinen haaste tuntui vielä yhtiön mahdollista pilkkomista suuremmalta: kokoomuslaisen pääjohtajan lisäksi hallintoneuvostoa johti Riitta Uosukainen ja valtiovarainministeriötä Sauli Niinistö. Alkoholiasioiden kärjessä oli sinivalkoinen (markkinavoimiin luottava) suora, mitä tuntui olevan mahdoton sivuuttaa. Konsernin pilkkomisajatuksen taakse saatiin ensin kansliapäällikkö Markku Lehto, josta tehtiin Alko Oy:n hallituksen puheenjohtaja.

Suomen hallituksessa istui alkoholiasioista vastaavana ministerinä valtakunnan politiikassa vielä täysin kokematon Vasemmistoliiton Terttu Huttu-Juntunen. Tilanne ei ollut hänelle helppo: hän joutui keskelle EU-jäsenyishanketta ja talouskriisiä – ja keskelle Alko-konsernin omapäistä toimintapolitiikkaa. Vastassa oli varsinainen ”poliittinen kehäkettu” (Jarkko Eskolan luonnehdinta) Ilkka Suominen tukenaan vahva kokoomustaustainen värisuora.

Alkon sisällä näistä aikeista ei tiedetty. Veikko Kasurinen (haast. 11) kuvasi tilannetta seuraavaan tapaan:

”Sitä ruvettiin sitten hokemaan ku mantraa että vähittäismyyntimonopoli ja tuotanto eivät voi olla samassa konsernissa, se lähti niinku aivan yht’äkkiä. Se vaan tuli, mielipiteenä, että ’EU on tätä mieltä’. Ja me täällä niinkon aja-

telttiin mahtaako se todellisuudessa olla EU vai onko vain joku ministeriössä keksinyt tän. Tää oli semmonen mysteeri. Siitä se sitten lähti vyörymään...”.

Eskolan mukaan he saivat sitten ministeriössä apua yllättävältä taholta: EU-politiikasta. Itärajan yli tullut viina alkoi olla suuri ongelma: ensinnäkin ministeriön tietoon oli jo tullut useita kuolemantapauksia ja toiseksi itäisen Suomen Alkon myymälöiden myynti oli laskenut noin neljäkymmentä prosenttia. Asia jouduttiin viemään hallitukseen saakka. Ylijohtaja Jarkko Eskola ja ministeri Huttu-Juntunen olivat tavanneet pääministeri Paavo Lipposen tämän virkahuoneessa. Ministeriön edustajat kävivät läpi pääministerin kanssa vireillä olevaa Alko-Yhtiöiden selvitystyötä, erityisesti sitä, mitä mahdollisuuksia oli Alkon konsernirakenteen purkamiseen säilyttämällä vähittäismyynnin monopoli.

Ministeriön edustajat saivat nyt tuekseen itsensä pääministerin. Lipponen joutui oikein läsnäolijoille ärähtämään: ”Onhan se nyt kumma, että virkamiehet eivät osaa tulkita tätä lainsäädäntöä ja EU-lakeja niin, että me saadaan tämä itäraja kiinni! Hakekaa semmoset argumentit, joilla se pistetään kiinni kansanterveydellisin perustein.” Lipposen mukaan laki näyttäisi olleen niin kuin se luetaan.

”Alkoholipolitiikka oli yllättäen saanut korkean tason tukijan. Jos Paavolla on näin vahva kanta alkoholipolitiikkaan, eiköhän silloin istuvalla ministerilläkin [Huttu-Juntusella] ole myös vahva asema”, Jarkko Eskola kertoo heidän ministeriössä tuumanneen.

Asia jäi sisäiseksi eikä siitä kirjoitettu edes muistiota. Eskola selosti asiaa vain luottomiehelleen Kari Paasolle, joka nyt oli siirtynyt Alko-Yhtiöistä ministeriön alkoholipolitiikasta vastaavaksi virkamieheksi. Valmistelu eteni sitten osaston sisäisenä kaikkien kevätkuukausien ajan, jolloin keskustelu julkisuudessa oli varsin vilkasta. Erityisesti ”pääjohtaja Suominen näytti valmistautuneen vähittäismyynnin yksityistämiseen”. Tanskalaisen EU:n julkisasiamiehen Michael B. Elmerin lausunto julkistetaan 27.3.1997. Se oli vähittäismyynnin monopolille kovinkielteinen ennakoiden jo lopullista tuomioistuinratkaisua. Se oli omiaan vahvistamaan julkista yksityistämiskeskustelua ja hämärtämään Alkon tulevaisuutta. (Haast. 5.)

Ministeriö käänsi sitten ovelasti Alko-Yhtiöiden palkkaaman konsultin, investointipankki Paribaksen (Jarkko Eskolan kotiarkisto 2004), tekemään toimeksiantoministeriölle konsernin sijaan. Tämän ”lehmänkäännöksen” paljasti haastattelijalle Suominen (haast. 6): ”Mehän ensin otimme tämän Paribaksen tutkimusta tekemään ... jonka jälkeen ... kun Paribas huomasi mitä kello oli lyönyt, se kiireesti vaihtoi hevosta. Samoista aineksista se sai ministeriölle sen toivomat argumentaatiot, päinvastaiset kuin vähän aiemmin Alko-Yhtiöille”. Suomisen mukaan Alko-yhtiöissä oltiin ”vähän että ai näiks tää oli”. Veikko Kasurinen (haast. 11) piti sinänsä sekä ”yhtiön että omistajan kannalta vain hyvänä sitä, että Paribas antoi tietotaitonsa jakautumisessa hyödynnettäväksi”.

Ministeriö rakensi Alko-Yhtiöiden arvioinnin perusteellisesti neljään eri lohkoon: kilpailupoliittiseen, taloudelliseen, alkoholipoliittiseen ja veropoliittiseen selvitykseen. Näiden selvitysten perusteella ministeriö sitten teki omat johtopäätöksensä, jotka se puolestaan esitteli Suomen hallitukselle ja sen talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Ne tulisivat pitkälti ratkaisemaan, minkä kannan omista- ja lopulta omaksuisi Alko-Yhtiöiden pilkkomiseen. Paribaksen seitsemänsalainen selvitysolivarmastiyksimerkittävimmistäelementeistäkonsernin hajottamisessa (Paribas-raportti marraskuussa 1997).

Paribas-raportti oli lopulta Suomen hallituksen tilaama taloudellinen arviointi Alko-Yhtiöistä. Siinä käytiin perusteellisesti läpi yhtiön taloudellinen tila ja markkina-arvo, siinä arvioitiin konsernin sisäiset synergiaedut sekä organisaatio- ja talousrakenteet. Raportissa arvioitiin erikseen Alko-Yhtiöiden tuotanto ja teollisuuslaitokset, brandien arvo sekä omaisuusmassat. Lopuksi siinä esitettiin, mitä vaihtoehtoja valtiolla oli konsernin uudelleenorganisoinnille ja miten eri vaihtoehdot suhteutuisivat EU:n vaatimuksiin ja miten ne vaikuttaisivat synergiaetuihin. Raportissa otettiin myös kantaa siihen, mitä osia konsernista voitaisiin välittömästi yksityistää.

Raportti on ollut ilmeisen tärkeä väline monopolin irrottamiseksi omaksi itsenäiseksi yhtiökseen. Konsernin hajottamisen näkökulmasta ehkä kaikkein tärkein havainto on ollut se, ettei Paribas pystynyt näkemään konsernista olevan erityisempää synergiahyötyä sen tytäryhtiöille: "Perustuen yllä olevaan analyysiin Paribas ei näe Alko-Yhtiöiden kolmen osan välillä merkittäviä etuja. Ainoa tällainen etu voisi olla lisääntynyt tieto alkoholin tuotantoketjusta sekä brandin muodostuksessa" (mt., 18; käännös kirjoittajan). Paribas ei myöskään nähnyt erityistä hyötyä yhtiön yhteisestä hallinnosta. Erityisen selkeä ristiriitaisuus näytti vallitsevan synergiaetujen suhteen: mitä ne ovat, onko niitä vai eikö ole (ks. myös Luku 8, kappale: Synergiaetu...).

Lipposen toivomuksesta perustettiin sisäinen koordinaatioryhmä ministeriöiden välille, joka varsinkin loppuvaiheessa oli ensiarvoisen tärkeä päätöksentekoa tukeva ad hoc -foorumi. Eskolan mukaan

"... näin jälkikäteen arvioiden kyllä silloinen ministeri [Terttu Huttu-Juntunen] oli aika rohkea, vaikka hänellä ei valtakunnanpoliittista kokemusta ollutkaan. Puoli vuotta siinä jouduttiin tekemään muistioita ja neuvottelemaan. Ministeriössä täytyi vain luottaa siihen, ettei sisäpiiri vuoda [esim. Alkon suuntaan]. Aika monta elementtiä piti olla varmistettuna: että Paavo [L.] on asiantakana, että asia tuodaan valtioneuvostoon, että päätös tehdään talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa talouspoliittisin perustein ja että Alko-yhtiöiden johto ei tiedä tästä mitään". (Haast. 5.)

Ministeriön oli toimittava näin poliittisen salakähmäisesti, jotta irrottamisprosessi olisi onnistunut vahvasta sinivalkoisesta puolustusketjusta huolimatta.

Suominen arvioi haastattelussaan (vuonna 2004, haast. 6) yhtiönsä strategian ”liian hätäiseksi, ei sillä ollut poliittisiakaan menestymisen mahdollisuuksia. Itse olen jälkeenpäin miettinyt, että olisi hiukan pitänyt miettiä, ettei alkoholiyhtiön nyt kuitenkaan anneta kaikennäköistä tehdä ...”.

Ministeriö ottaa ohjat

Miten elefantti syödään? Pala palalta. Miten Alko pilkotaan? Pala palalta.

Jarkko Eskola (haast. 5) kuvasi dramaattista käännettä konsernin historiasa näin:

”Kesällä 1997 juhannuksen jälkeisenä päivänä klo 10.00 ministeri Terttu Huttu-Juntunen ja minä vierailimme Alkon pääkonttorissa pääjohtaja Suomisen luona ja silloin ministeri kertoo, että 24.6.1997 klo 8.30 hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa on esillä Alkon tulevaisuus ja sen konsernin uudelleen järjestely.”

Pääministeri Paavo Lipponen ja peruspalveluministeri Huttu-Juntunen olivat sopineet asian käsittelytavasta: Alkon johtoa ei informoida ennen päätöspäivää lainkaan, sillä Suominen olisi pystynyt ”yhden juhannuspäivän aikana puhelimet kuunnina taklaamaan tämän suunnitelman”. Lipponen oli puolestaan informoinut valtiovarainministeri Sauli Niinistöä ja sopinut tämän kanssa menettelytavasta. Niinistön ei tarvinnut puoltaa: riitti, ettei hän vastusta. Niinistö ei puoltanut, muttei myöskään vastustanut.

Kokopäätös perusteltiin vahvoin valtiontaloudellisin argumentein: ”Tämä oli valtiontalouden kannalta ainoa tapasailyttää alkoholitulot valtiolla, kun semenee monopolin eikä yksityisten kauppojen kautta.”

Näin ministeriö Eskolan mukaan ”pelasti” vähittäismyyntimonopolin. Se ei enää voinut olla Alko-Yhtiöiden maailmanvalloituksen astinlauta. Sitten ”voidaan tietysti kysyä, onko monopoli ylipäättään viisas ratkaisu. Mutta se on sitten taas uuden arvioinnin paikka”. Ja uuden väitöskirjan.

Alko-Yhtiöiden johdon tunnelmat voi hyvin arvata. Ei tällainen menettely koskaan mukavalta tunnu, kun se sattuu omalle kohdalle. Liikemaailmassa vain tunnutaan poikkeuksetta meneteltävän näin: toimitusjohtaja saa lehdestä lukea, että firma on myyty alta pois. Ei Alko-Yhtiöidenkään johto omistajansa päästä tästä silittänyt. Vieläkin Ilkka Suomisen puheesta kuultaa hienoinen katkeruus, kun hän kertoo tuon dramaattisen viestintuonnin omalla tavallaan:

”Se oli todella niin dramaattista ... Lehto soitti mulle maanantaina ja sano et-
tä me tultas ministerin kanssa vähän jutteleen. No, mä pistän kaffepannun
porisemaan ... siinä ne sitten istuivat mua vastapäätä ja siinä oli suunnilleen

päivän säästä puhuttu ja kupit kaffetta kaadettu niin he ilmoittivat 'madam Huttusen' [Huttu-Juntunen] suulla, että nyt sitten Alko -Yhtiöt jaetaan kahteen erilliseen yhtiöön: Alko [monopoli] irrotetaan tästä ... Sitä ennen, ei sanaakaan meihin päin ... se tuli sit kyll ihan näin ... Ministeriö otti hommat käteensä ihan meiltä mitään kysymättä ... se osottaa pikkusen, sanosinko semmosta heikkoutta, et sitten vaan tullaan ... tää on ihan henkilökohmainen arvio." (Haast. 6; Suominen ilmeisesti sekoittaa Lehdon ja Eskolan?, kirjoittajan huomautus.)

Suomisen edeltäjä Heikki Koski, itsekin "konsernimies", osoitti vielä jälkikäteen myötätuntoa seuraajaansa kohtaan (2004, 87): "Tapa jolla ministeriöt 'miehittivät' Alko-Yhtiöiden hallituksen, olivastenmielinen ... edes valtionvarainministeri Sauli Niinistö ei ollut vaivautunut kuuntelemaan puolueensa entistä pitkäaikaista puheenjohtajaa ...".

Koski tuskin tiesi, miten kauas omasta perustehtävästä Alko-Yhtiöissä oli todellisuudessa edetty. Se ei ollut enää mikään sosiaali- ja terveystaloudellisesti yhteen liimattu kokonaisuus, vaan selkeä liiketoiminnallinen yhtiö, joka käytti monopolistista yksinoikeuttaan lähinnä omaksi hyväkseen maksimoimalla voitontavoittelun.

Siinä oli ministeriölle riittämiin syytä pilkkomiseen. EU-kirjelmöinnin ja kilpailijoiden valitusten lisäksi ministeriötä oli alkanut "kismittää" pääjohtaja Suomisen kevättalvella 1997 julkisuuteen annetut lausunnot, joiden mukaan vähittäismyyntimonopolikin tulisi murtumaan (siis ennen Franzén-päätöstä monopolista EY-tuomioistuimessa) (haast. 5). Lisäksi konserni oli lähtenyt varsin reippaalle investointien tielle: se kehittäi (erityisesti varapääjohtaja Keräsen haaveissa) hurjaa maailmanvalloitusta. "Baltia vallataan, sitten Venäjän ja Puolan kirkkaan viinan bisnes." Osasta oli jo hankittu tätä varten tehtaita. Oli myös suunnitelmia vastavista investoinneista Kiinaan ja Brasiliaan. Yhdysvaltojen valloituksesta "oli jo tulut pahasti takkiin". Venäjälle lähtö arvioitiin jo yhtiön itsensä toimesta varsin riskipitoiseksi (haast. 6). Sen lisäksi kotimaa sai osansa: Antti Keränen oli jo tekemässä koko Pohjanmaasta perunan viljelyyn ja viinantuotantoon erikoistunutta aluetta, koska "ei EU tarvitse Pohjanmaan viljanviljelyä ..." (haast. 5 ja 8).

Alko-Yhtiöiden pilkkomisen yhteydessä konsernista viitattiin näihin suuriin suunnitelmiin: siirtymävaiheessa valtion toivottiin jättävän hiukan käteisvaroja, esimerkiksi 200 milj. markkaa Kiinan tuotantolaitosta varten, samoin Brasilian sekä Alkon osuuteen maailmanlaajuisesta jakeluyhtiöstä 500–800 milj. markkaa, tehtaan ostoon Puolasta 100 milj. markkaa, täydentävään alkoholijuomamerkityritykseen 200–500 milj. markkaa ja lähivuosien markkinointi-investointeihin 250 milj. markkaa. Tämä lista näyttää kovin erilaiselta kuin valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 2003 yhden miljoonan euron sitomisesta kolmen vuoden aikana alkoholihaittojen ehkäisyyn.

Alko-Yhtiöissä eivät kaikki johtajistoon kuuluvat olleet näiden suurien suunnitelmien takana. Bertil Roslin (haast. 8) muistaa hyvin, kuinka kerta toisensa jälkeen strategiakeskustelussa yhtiön vahvuuksina esitettiin ”vahva rahoitus- ja omaisuustase”. Hän väittää varoittaneensa kollegoitaan. ”Nyt kyllä strategiasta poistetaan tämä kohta. Tämä vahva omaisuusasema on olemassa just niin kauan kuin valtio sen antaa olla, ja valtio on nyt äärimmäisessä rahapulassa. Eivät nämä Alkon rahat nyt ole sillä tavalla pyhiä rahoja, ettei näitä voisi menettää.” Riitasoin- tuja konsernielämässä?

Roslinin mukaan kaikkia suunniteltuja projekteja ei edes aiottukaan toteut- ta. Ne suunnitelmat olivat vaan ”tämmöisiä”, joita ”pojat hätäpäissään kokosi- vat”. Roslin kertoi jo varhain pelänneensä, että virkamiehet kyllä näkevät näiden suunnitelmien läpi. Niissähän ei ollut ”kerrassaan mitään järkeä”. Tämän eripur- an jälkeen hankkeiden suunnittelu ajatettiin yhtiössä ”hyvin pienessä piirissä. Mutta siinä sitten lopulta kävi niin, että ”valtio otti rahat pois”.

”Niillä oli liikaa rahaa, se näkyy kaikkialla”, Jarkko Eskola puolestaan totesi haastattelunsa päätteeksi. Vuosisadan lamasta toipuvalla Suomen valtiolla ei sen sijaan ollut rahaa edes välttämättömimpään..

”Will attract problems like bees”

Kirjelmointi EU-komission ja Suomen hallituksen välillä ei suinkaan loppunut jäsenyysneuvottelujen päättyttyä. Päinvastoin komissio seurasi Suomen alkoholi- lainsäädännön toimivuutta ja kaikkea sitä, mitä Suomi oli komissiolle luvannut. Erityisen tarkasti se halusi selvittää, miten jäljelle jäänyt vähittäismyyntimonopo- li sopeutettiin niihin vaatimuksiin, joita komissio sille asetti ja jotka Suomi tietyl- lä aikataululla lupasi tehdä. Tämän oli jo aloittanut Eftan valvontaelin ESA. Se oli edellyttänyt, ettei vähittäismyyntin jamaun konsernitoiminnan välillä saanut olla mitään ”institutionaalisia linkkejä”.

Alko-Yhtiöiden hallituksen pöytäkirjaliitteestä (B. Roslin) ilmeni, että 13.6.1997 mennessä EU-komissio oli taaskysellyt konsernin asioista, mm. 5.7.1996 (Case No IV / M. 748 – Kesko, Tuko), 30.12.1996 (Lausuntopyyntö FCG:n vali- tuksen johdosta). Lisäksi eri suomalaiset tahot olivat tehneet yhteensä 24 valitus- ta. Valitukset koskivat pääasiassa kilpailijoiden ja Alko-Yhtiöiden välistä toiminta- politiikkaa. Mitään kovin dramaattista niistä ei näyttäisi löytyvän. Siitä huolimatta Alkon organisaatio oli edelleen EU:n silmätikkuna.

Komissio oli Antti Satulille 20.11.1995 lähettämässään kirjeessä huomautta- nut, että vähittäismyyntimonopolin ja tuotannon välillä yhä oleva hallinnollinen yhteys ei täytä EY:n perustamissopimuksen 30., 34., 52. ja 37. artiklan vaatimuk- sia. Tästä syystä komissio ilmoitti ryhtyvänsä ”169. artiklan mukaisesti toimenpi- teisiin rikkomuskanteen nostamiseksi Suomen valtiota vastaan, jos mitään uusia

asiaan vaikuttavia seikkoja ei tule sen tietoon”. Kirjeessään komissio kehotti Suomenhallitustatoimittamaan vastauksensa komissiolle kuukauden kuluessa kirjeen vastaanottamisesta. Sen mukaan lausunnon antoaika päättyi 20.12.1995.

Komission epäilyt kohdistuivat väkiviinaksi määriteltyjen alkoholijuomien tuonti- ja myyntirajoituksiin, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) valtuuksiin ja lupakäytäntöön, tilaviinien tuottajien vähittäismyyntimahdollisuuteen, Arctian alkoholiostoihin, majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annettuun asetukseen, alkoholijuomien lähettämiseen lahjaksitainäytteeksi sekä pyytää todisteita tuonnin, viennin ja tukkumyynnin yksityisoikeuksien poistamisesta. Yhtenä kohtana oli vaatimus Alko-konsernin tuotannon ja vähittäismyynnin hallinnollisten yhteyksien katkaisemisesta.

”Komissio vaatii, että tuotannon ja vähittäismyyntimonopolin väliset hallinnolliset yhteydet on katkaistava täysin, jotta varmistetaan syrjintää harjoittamaton monopolin toiminta. Alko-konsernin ja siihen kuuluvan vähittäis- ja tukkumyyntiyhtiö Alko Oy:n organisaatorakenne ilmenee oheisista liitteistä. Tiukimmillaan komission vaatimus edellyttää, että konsernirakenne puretaan ja tuotantoyhtiö Primalco siirretään muiden valtion yritysten tavoin kauppa- ja teollisuusministeriön valvontaan. Samassa yhteydessä vähittäismyyntimonopolista on erotettava myös hotelli- ja ravintolatoimintaa hoitava Arctia Oy sekä Alko Oy:n tukkukauppatoiminnot. Toinen vaihtoehto, joka saattaisi mahdollistaa Alko-konsernin säilymisen, on vähittäismyyntimonopolin lakkauttaminen.” (Muistio 27.11.1995, lähettäjä Riitta Ryhänen, vastaanottaja [kilpailuviraston ylijohtaja] Matti Purasjoki.)

Joulukuussa 1995 Suomen hallitus vastasi EU:n DG IV:lle. Alkon osalta viitattiin Alko-konsernin antamaan lausuntoon. Siinä todettiin, ettei vähittäismyyntimonopolin ja kilpailuloudessa toimivan tuotantopuolen sijainti samassa konsernissa ole ongelma, koska toiminnot oli 1.1.1995 eriytetty erillisiksi tytäryhtiöiksi. Tästä syystä ”tuotantoyhtiön ja vähittäismyyntiyhtiön välillä ei enää ollut hallinnollista yhteyttä. Ainoa yhteys niiden välillä oli se, että kummallakin yhtiöllä oli sama omistaja Alko-Yhtiöt Oy, joka toimi tytäryhtiöidensä holding-yhtiönä”. Lopullinen ”organisaatorike” näyttäisi olleen sisäiset ja ristikkäiset omistussuhteet.

Alkoholipolitiikka-lehdessä (1/1996) ei malteta olla kommentoimatta näitä ”neutraaleja” omistussuhteita Ryyppyjä ja kulauksia -palstalla (kursivointi kirjoittajan):

”Selitystieteellisesti tämä on hallittu suoritus, ja on jännittävää nähdä, meneekö se vastaanottajapäässä läpi. Saattaa kuitenkin olla, että komission yritystaloudellinentietämys riittää sen oivaltamiseen, että suhdeseonomistus-suhdekin.”

Komissiosta kommentoitiin Alkon yhtiörakennetta edelleen 16.4.1996. Tuolloin DG IV:n edustaja Jonathan Faul oli painottanut mm. sitä, miten jonkin monopolin samanaikainen toiminta vapaan kilpailun alueella aiheuttaa aina vahvoja epäilyjä muissa toimijoissa. Tällainen rakennelma "will attract problems like bees"! (Ulkoministeriön arkisto).

Kauppias Franzén saa vastauksen

Asia C-189/95 Harry Franzén, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.10.1997, ei vielä julkaistu oikeustapakokoelmassa ja asia E-6/96 Tore Wilhemsen Asv. Oslo kommune, EFTAn tuomioistuimen neuvoa-antava lausunto 27.6.1997, ei vielä julkaistu oikeustapauskoelmassa.

Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli – Kaupalliset valtion monopolit – Tavaroiden vapaa liikkuvuus – Terveiden suojeleminen oikeuttamisperiaatteena

(Elena Savia, Defensor Legis 6/1997: Ajankohtaista Eurooppa-oikeutta).

Ruotsin Landskronan alioikeudessa oli ollut vireillä rikosasia, jossa ruotsalaista kauppiasta Harry Franzénia syytettiin alkoholijuomien hallussapidosta ja myymisestä Ruotsin alkoholilain vastaisesti. Landskronan käräjäoikeus kysyi EY-tuomioistuimelta, oliko Ruotsin lainsäädäntöön perustuva alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli vastoin EY:n perustamissopimuksen (Rooman sopimus) 30:ttä ja 3:tta artiklaa.

Kauan kaipaamansa vastauksen pohjoismaiset alkoholimonopolit saivat 26.7.1997. Päätös oli myönteinen: EU hyväksyi tietyin ehdoin vähittäismyyntin monopolit. Elena Savian tulkinnan mukaan EY:n tuomioistuin katsoi, että ennakkoratkaisupyyntönsä mainitun kaltaisen kansallisen alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin olemassaolo ja toiminta eivät olleet ristiriidassa perustamissopimuksen 37. artiklan kanssa. Sen sijaan kansalliset oikeussäännöt, joiden mukaan alkoholijuomia saivat tuoda maahan vain valmistus- ja tukkumyyntiluvan haltijat, sen kaltaisilla edellytyksillä, joista on säädetty Ruotsin lainsäädännössä, olivat perustamissopimuksen 30. ja 36. artiklan vastaisia.

EY:n tuomioistuin totesi "Franzénin asiassa", että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti yhteisön perustamissopimuksen 37. artiklassa ei vaadita kaikkien kaupallisten valtion monopolien lakkauttamista, vaan niiden mukauttamista siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. EY:n tuomioistuin tiivistä monopolien sopeuttamisvaatimuksen syrjintäkieltoon ja kieltoon vääristää kilpailua jäsenmaiden välillä.

”Näin ollen 37. artiklassa edellytetään sitä, että monopolin rakenne ja toimintajärjestetäänsiten, että jäsenvaltioiden kansalaistensyrjintä tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskeissa ehdoissa suljetaan pois niin, ettei toisista jäsenvaltioista tuotavien tavaroiden kauppaa kohdella oikeudellisesti tai tosiasiallisesti huonommin kuin kotimaisten tavaroiden kauppaa ja ettei jäsenvaltioiden talouksien välinen kilpailu vääristy.” (Savia 1997, 929.)

Savia tulkitse EY-tuomioistuimen tehneen Franzénin asiassa selkeän jaottelun sen suhteen, kuuluisiko toimenpidettä tutkia Rooman sopimuksen 37. vai 30. artiklan perusteella. Tuomioistuintotesi vakiintuneen oikeuskäytäntönsä perusteella, että monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä oli tutkittava perustamissopimuksen 37. artiklan perusteella, koska Rooman sopimuksen 37. artikla soveltuu erityismääräyksenä kaupallisten valtion monopolien yksinoikeuksien käyttämiseen. Muita oikeussääntöjä, joilla ei sinänsä säännellä monopolin toimintaa mutta joilla oli vaikutuksia siihen, oli tutkittava perustamissopimuksen 30. artiklan perusteella. Savian mukaan EY-tuomioistuin tuntui käsittävän monopolin toimintaa koskevat oikeussäännöt sangen laajasti; myös alkoholijuomien myynnin edistämisen rajoitukset liittyivät EY:n tuomioistuimen mielestä ”luonnostaan” monopoliasemaan. Valmistus- ja tukkumyyntilupajärjestelmää EY:n tuomioistuin tutki sen sijaan perustamissopimuksen 30. artiklan perusteella, koska näillä oikeussäännöillä ei varsinaisesti säännelty monopolin toimintaa, mutta niillä oli kuitenkin välittömiä vaikutuksia siihen.

Ratkaisu oli historiallinen. EY:n tuomioistuin ottikin yllättäen erilaisen kannan kuin 4.3.1997 valmistavan lausuntonsa antanut EY:n tuomioistuimen tanskalainen julkisasiamies Michael B. Elmer. Elmerin mukaan Ruotsin Systembolagetin yksinmyyntioikeus rikkoi Rooman sopimusta ja suositteli lisenssijärjestelmää monopolijärjestelmän tilalle. Kari Paaso (1997, 150) arvioi Elmerin lausunnon olleen ”vahvasti poliittinen. Mutta samalla myös erittäin avoin, yksityiskohtainen – ja ruotsalaisia kohtaan ilkeä”. Siinä käytiin läpi Ruotsin monopolin viinivälinnoissaan käyttämä sokkotesti-menettely, joka ei lainkaan saanut julkisasiamiehen luottamusta. Paaso toteaa lopuksi, ettei ”voivalttyä siltäkään ajatukselta, että tanskalainen ei oikein ymmärrä ruotsalaisten ajattelutapaa ja päästää sitä vastaan täyslaidallisen”.

EY-tuomioistuimen vastakkainen päätös putosi pommitavoinsuomalaiseen maaperään. Se oli vastoin ennakkolausuntoja – ja Alko-konsernin omia lähes varmana pitämiään oletuksia. Lausunnossa ei myöskään mainittu mitään terveydellisistä perusteista. Mutta näin asiaa olivat ennakoineet jo muun muassa Antti Satuli ja Elena Savia, joten ei se mikään täydellinen yllätys ollut. Jälkikäteen hieman ihmetyttää, ettei Satulin ja Savian asiantuntemusta otettu kokoprosessina aikana juuri lainkaan huomioon Oy Alko Ab:tä lukuun ottamatta.

Päätöksestä omistajaministeriö sai pilkkomissuunnitelmille vahvan selkän.

Alko-Yhtiöiden hallituksessa ennakoitiin joetukäteen 13.6.1997 tulevaa (kielteistä) ratkaisua (Elmerin perusteella) ja oltiin varpaillaan, mutta valmiina ”vapaaseen starttiin”. Bertil Roslin oli laatinut muistion, jossa ensimmäisenä kohtana oli ”Tapaus Franzén”. Roslin kirjoitti:

”EU-tuomioistuimen ennakkopäätös Landskronan käräjäoikeudelle julkistettaneen heinäkuun puolivälissä, s.o. ennen Keski-Euroopan kesälomia. On syytä varautua aikamoiseen julkisuuteen. Alko-Yhtiöt ei voi kieltäytyä kommenteista ja jättää julkisuus ministeriön huoleksi (...) EU-tuomioistuimen päätös on todennäköisesti yksityiskohtaisesti perusteltu. Ruotsion valmistekemään vain minimimuutokset esitettyjen perustelujen pohjalta. Suomen on silloin harkittava, onko meillä samoja rakennevikoja kuin Ruotsissa ja mitä niille tehdään.”

Näin tuumittiin Alko-Yhtiöissä hetkeä ennen vedenpaisumusta.

Ex-pääjohtaja Heikki Koski kiitteli Elmerin lausunnon johdosta Alkoholipoliitiikka-lehden kolumnissa (1997) sitä, miten viisasta oli ollut se, ettei Alkoa lähdetty pilkkomaan osiin Ruotsin mallin mukaan. ”Ei siinä näytä olevan suurta eroa, onko vähittäismyyntimonopoli oma itsenäinen valtionyhtiö vai ei, kun monopolia ollaan tosissaan purkamassa. Mutta jos vähittäismyyntimonopoli vastoin sosiaali- ja terveystaloudellisia ja kulttuurisia perusteita puretaan, edellytykset jatkaa ovat Alko-Yhtiöiden tapauksessa huomattavasti paremmat kuin Ruotsin mallissa.”

Näin Koski suorastaan alleviivasi sitä seikkaa, että konsernin piti koossa pelko monopolin lopullisesta purkautumisesta.

Konserni pilkotaan 7.1.1998

Pääjohtaja Ilkka Suomiselle tieto konsernin pilkkomisesta kolmeen osaan, ei kahteen kuten yhtiö itse olisi tahtonut, oli katkera pala. Hänen viimeinen vetonsa oli julkisuuteen ulottunut ehdotus, jonka mukaan pitäisi luopua mieluummin vähittäismyyntimonopolista ja pitää sitä vastoin konserni kasassa. Mutta entisen eduskunnan puhemiehen ja ministerin ääntä ei enää haluttu kuulla.

Suominen itse arvioi jälkikäteen (haast. 6), ettei konsernin hajottamista lopulta vaatinut niinkään EU, vaan lopullinen syy oli ministeriön ja Alko-Yhtiöiden välinen luottamuspuola. Olen tästä Suomisen kanssa samaa mieltä. Vaikka ministeriön ylin johto ei tuntunut olevan perillä kaikesta siitä business-orientaatiosta, joka monopolin rahavirroilla mahdollistui tai oli mahdollistumassa, oli sosiaali- ja terveystaloudellisesti vaikeaa tulla muuhunkaan johtopäähkseen. Kun nyt jälkikäteen kävi asiakirjoja tarkemmin läpi, asia vain varmistui. Luottamuspuola Alko-Yhtiöiden

ja STM:n välillä oli aika luonnollinen reaktio siihen, miten Alkossa ”riehaannuttiin” viettämään konsernielämää juuri silloin, kun olisi pitänyt olla nöyrä ja edetä pienin askelin.

Politiikallekin oli annettava oma osansa. Suominen itse totesi konsernin hajottamisesta:

”Politiikkaa ... ei tehdä missään laboratoriossa! Jos olis ollu demariministeri niin se olis kysyny Heikki Koskelta ja Koski olisi sanonut ei. Ja kokoomuslainen olis kysynyt multa ja mää olisin sanonu ei ... mutta tää Niinistö ... hän oli täysin kylmäkiskoinen.”

Edellä kerrottu juhannusdraama sinetöitiin vuoden 1998 tammikuussa, EU:n monopolipäätöksen jälkeen. STM:n tiedotteessa 4/ 97 (7.1.1998) todettiin lyhyesti ”talouspoliittisen ministerivaliokunnan ottaneen tämänaamuisessa kokouksessaan kantaa Alko-yhtiöt-konsernin tulevaan organisaatorakenteeseen”.

Ministeriön tiedotteessa todetaan:

1. Nykyinen vähittäismyyntijärjestelmä säilytetään.
2. Vähittäismyyntiyhtiö Alko Oy erotetaan Alko-yhtiöt-konsernista tarpeellisten lisäselvitysten perusteella.
3. STM, KTM ja VM valmistelevat yhdessä Alko-yhtiöt Oy:n johdon kanssa konsernin liiketoimintastrategian, jossa otetaan huomioon 1. ja 2. kohtien mukaiset tavoitteet ja lähtökohdat, sekä selvitetään konsernin pääomarakenne.
4. Alko Oy:n erottamisen jälkeen Alko-yhtiöt Oy siirretään KTM:n hallinnonalalle. Alko Oy jää STM:n hallinnonalalle.
5. Tarpeen mukaan vahvistetaan omistajan edustustaja ohjaustayhtiön hallinnossa.

”... Liittymisneuvottelujen mukaan valtion yksinoikeus alkoholin vähittäismyyntiin Suomessa, kuten Ruotsissakin, voi jatkua edelleen. Komissio hyväksyi järjestelmän terveystaloudelliset perustelut. Edellytyksenä oli, ettei monopolista saa syntyä kilpailuetua muulle toiminnalle ja EY:n tuomioistuin hyväksyy ratkaisun, mikäli asiasta syntyy oikeusjuttu ...

... EY:n tuomioistuin on antanut syksyllä päätöksensä ns. Franzén-tapauksessa. Päätös koski Ruotsin vähittäismyyntiä, mutta sitä voidaan tulkita siten, ettei tuomioistuin näe estettä vähittäismyyntiä jatkumiselle myöskään Suomessa. Vähittäismyyntimonopoli ei ole ongelma suhteessa Euroopan Unioniin, elleivät kilpailutekijät muodostu epäselviksi. Kilpailutilanteen selkiyttämiseksi mentiin liittymisvaiheessa niin pitkälle kuin yrityksen kannalta oli perusteltua. Oy Alko Ab:stä tehtiin konserni vuoden 1995 alussa. Emoyhtiön, uudelta nimeltään Alko-Yhtiöt Oy:n alaisena vähittäismyyntistä vastasi sen jälkeen Alko Oy, valmistuksesta Primalco Oy ja ravintolatoiminnasta Arctia Oy. Myöhemmin syntyi tukkumyyntiliike Havistra Oy. Joulun alla sovittiin hotelli- ja ravintolatoiminnan myynnistä ruotsalaiselle Scandic Hotels -nimiselle yritykselle.

Kilpailuviranomaiset ja komissio ovat pitäneet yhtymän organisaatiorakennetta ongelmallisena. Tästä syystä talouspoliittinen ministerivaliokunta antoi kesäkuussa 1997 sosiaali- ja terveysministeriön tehtäväksi valmistella toimenpiteet, joiden perusteella Alko Oy voidaan irrottaa konsernista ...

Asiantuntijalausuntojen perusteella työryhmä katsoo, että Alko Oy:n erottaminen muusta konsernista on toiminnallisesti ja taloudellisesti perusteltua. Lopullinen aikataulu riippuu tehtyjen lisäselvitysten perusteella siitä, milloin erottaminen on suotuisinta yhtiön arvokehityksen kannalta ...

Työryhmä katsoo, että nykyisen vähittäismyyntijärjestelmän jatkaminen ontässä vaiheessa perusteltua erityisesti sen takia, että Suomen on lähivuosien aikana sopeutettava alkoholin verotusta huomattavasti lähemmäksi keskieurooppalaista tasoa sekä lisättävä matkustajille sallitun alkoholin tuomisen enimmäismäärää. Nämä toimet jo sellaisenaan merkitsevät todennäköisesti alkoholin kulutuksen kasvua, eikä samassa yhteydessä ole syytä tehdä kulutusta edelleen kasvattavia muutoksia jakelujärjestelmään.” (STM:n tiedote 4/97.)

Alko-Yhtiöt Oy:n konserni purkautui lopullisesti 4.1.1999 osakeyhtiölain jakautumismenettelyä noudattaen. Alkoholijuomien vähittäismyyntiä harjoittavan Alko Oy:n omistajaksi muodostettiin uusi emoyhtiö Alkon Kauppa Oy, jonka ai-noana tehtävänä oli ottaa Alko Oy omistukseensa. Alkon Kauppa Oy:n kaikki osakkeet kuuluvat Suomen valtion/sosiaali- ja terveysministeriön omistukseen. Alkon Kauppa Oy ja Alko Oy fuusioitiin 31.12.1999, minkä jälkeen alkoholijuomien vähittäismyyntin yksinoikeutta harjoittava alkoholiyhtiö Alko Oy on välittömästi valtion omistuksessa. (STTV:n raportti Euroopan komissiolle alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin toiminnasta Suomessa vuonna 1999. 30.8.2000.)

Johtopäätökset

1. Alko-konserni aloitti vauhdikkaasti. Ilkka Suominen on satakuntalaisen malttamaton: hänellä oli kiire konkretisoida visiotaan ”Alko täysin vapaaksi”. Ensin hän uusi yhtiön organisaation Kosken ehdotuksen mukaisesti. Oy Alko Ab yhtiöitettiin Alko-Yhtiöiksi, jossa oli emoyhtiö ja kolme tytärtä. Vain aikataulua nopeutettiin: uudistusta aikaistettiin vuodesta 1996 vuoteen 1995. Sitten alettiin kehittää liiketoiminnallista yhtiöstrategiaa suorastaan aggressiivisen tehokkaasti. Omaksuttiin kahden strategian politiikka, toinen ulkoista sosiaali- ja talouspoliittista retorista maailmaa varten ja toinen sisäistä, todellista maailmaa varten.
2. ”Tiikerin loikkakoulutusten” myötä yhtiön arvot alkoivat hahmottua uudelleen: tavoiteltiin tilaa, jossa muutettiin viranomaisesta omaiseksi ja jossa yhtiön sosiaalipoliittinen viitekehys oli enää pelkkä rasite ja ongelma. Käsite mo-

nopoli kuului kiellettyjen sanojen listalle. Alko-Yhtiöt halusivat kiivaasti muuttua hallinnoijasta ja virkamiehestä bisnesorientoituneeksi liikemarkkinaideologiksi. Tämä kaikki tapahtuisi kuitenkin vähittäismyyntin monopolin rahavirtojen myötävaikutuksella.

3. Käyttöön otettu tulospalkkausjärjestelmä ja siihen liittyvät optiot käänsivät sutjakasti monen monopoliaikaisen johtavan Alko-virkamiehen kielen taipumaan kivutta uuteen asentoon. Vähittäismyyntimonopoli oli nyt erikoisliikeketju, jolle tehtiin massiivisen imagokampanjan avulla uutta affektiivista ilmettä. Näinsyntyä aivan oma konsernikieli, jossa koko konsernin muutospolitiikka heijastui puhetapaan, kieleen ja käsitteisiin.
4. Konsernia alkoi yhä vakavammin vaivata sisäänlämpiävä vauhtisokeus myös sosiaali- ja terveysministeriön suuntaan. Yhtiön johto ei joko osannut tai edes halunnut kuulla niitä koko ajan voimistuvia kansainvälisiä ja kansallisia signaaleja, joita ympäristöstä, myös Alko-Yhtiöiden sisältä, alkoi kummuta. Monopoliaseman turvin oli kiire vallata markkina-asemat ja turvata viinan jakelutieomanaetuoikeutenamyyntisyksityistetyssä lisensijärjestelmässä. Monopolista haluttiin ”puristaa kaikki irti ennen kuin siitä joudutaan luopumaan”.
5. Konsernissa ei nyt tässä uudessa asemassa nähty olevan mitään lisäarvoa tai erityisyyttä pitää kiinni alkoholipoliittisista tehtävistä (tiedotus, valistus, tutkimus). Nämä siirrettiin muihin organisaatioihin (ks. tarkemmin Luku 7). Ne olivat nyt ylimääräisiä ”sosiaalipoliittisia” rasitteita ja rahanmenoa, toisin kuin edellisen pääjohtajan visiossa.
6. Konserninyritysstrategiassa tehtiin hetivuosien 1994 ja 1995 vaihteessa hyvin merkittävä linjanmuutos: konserni halusi päästä eroon kaikista sinne 1980-luvulla perustetuista uusteknologisista innovaatioyksiköistä. Se alkoi tulevaisuudessa keskittyä yhteen kilpailluimmista elinkeinon aloista: viinan tuotantoon.
7. Kun Nokia oli aloittanut maailmanvalloituksen, se oli vaihtanut kumisaappaat uusteknologiaan. Alko lähti omalle maailmanvalloitusretkelle entakaperoisesti vaihtamalla uuden teknologiansa ”kumisaappaisiin” eli viinan valmistukseen ja markkinointiin. Maailmanvalloittajan rooli kiehtoi ja tie tuntui olevan auki, ainakin teoriassa, Baltiaan, Venäjälle, Puolaan, Kiinaan, Brasiliaan.
Jälkikäteen Suominen myönsi tietynlaisen vauhtisokeuden: ”olisi pitänyt tajuta, ettei alkoholiyhtiön nyt anneta kaikenlaista tehdä” ja ”kyllä me lähdimme soitellen sotaan”...
8. Omistajan, sosiaali- ja terveysministeriön, mitta alkoi vähitellen täyttyä. Se joutui lopulta ottamaan ohjat tiukasti omiin käsiinsä ja irrottamaan vähittäismyyntimonopolin muusta konsernista. Vaikka EY-tuomioistuimen vähittäismyyntimonopolin sallivaa päätöstä ei vielä kesällä 1997 ollut, antoi omistaja

juhannuksena 1997 tulla "lunta tupaan" ja käänsi talouspoliittisen ministeri-valiokunnan päät pilkkomisen kannalle valtionaloudellisin argumentein.

Maan hallituksen tuen lisäksi myös mielipideilmastooli alkanut kääntyä liberalistisesta tiukempaan suuntaan.

9. STM/valtionyhtiö Alko on erinomainen esimerkki siitä, miten vaikeata ministeriöiden oli 1990-luvun avautuvien markkinoiden avautuessa valvoa valtion yhtiötä, oli se minkälainen terveysmonopoli tahansa. Ylintä valvojaa edustava Jarkko Eskola (haast. 5) toteaa itse, "miten kovin karusti sen näki, mikä mahdollisuus virkamiehillä oli valvoa valtion yhtiötä".
10. Lopullisen "monopolipelin" ratkaisi EY:n tuomioistuin, joka antoi 27.10.1997 Ruotsin alkoholimonopolia puoltavan lausuntonsa koskien kauppiaas Franzénin valitusta. Sitä ennen 4.3.1997 oli valmistavan lausunnon antanut EU:n tanskalainen julkisasiamies Michael B. Elmer. Hän korosti EU:n suhteellisuusperiaatetta elisitä, että alkoholin terveydelliset haitat voidaan saada kuriin vähemmän "drastisin" toimenpitein kuin monopolisoimalla vähittäismyynti. Elmerin lausunto sai Alko-Yhtiöt lopullisesti tulemaan ulos julkisuuteen uudenaikaisena markkinajohtajana.
11. Pääministeri Paavo Lipponen nousi tämän tarinan sankariksi päättävällä asenteellaan alkoholipoliittikan kansanterveysluonteen puolesta. Häntä voidaan hyvällä syyllä pitää nykyisen järjestelmän säilyttämisen isänä. Lipposen tuki istuvalle, "sinänsä rohkealle ja tarmokkaalle" (Jarkko Eskolan sanoin) vasemmistoliiiton ministerille (Terttu Huttu-Juntunen) sekä sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleville virkamiehille oli erinomainen poliittinen selusta. Sinivalkoinen suora monopolin hajottamiseksi oli vahva, mutta Lipposen avulla "sinne saatiin kiila väliin" (haast. 5). Niinistön "kylmäkiskoisuus" takasi lopullisen päätöksen.

Monopolin hajottajien näkökulmasta asia jäi juuri harmittavan vähän vaille päätepidettä ja konsernin koossapitäjille irrottaminen oli kova kolaus.

12. Joko meillä nyt olisi koossa edes puolittotuus siitä, miksi molemmat Alkon pääjohtajat olivat pitäneet kiinni konsernin yhtenäisyydestä hajottamisen sijaan, vaikka se alkoholipoliittisesti olisi ollut jo alun pitäen perusteltua?

Alkoon oli 1980-luvulla perustettu niin paljon uusia innovatiivisia, mutta ei vielä tuottavia yksiköitä, että Alkon jakaminen olisi jättänyt ei-monopolio-sanvarsin vaikeaan, ellei lähes mahdottomaan taloudelliseen tilanteeseen. Tämä käy hyvin ilmi siitä yksityiskohtaisesta strategiaselvityksestä, joka yhtiössä tehtiin vuoden 1994 syksyllä seuraavia vuosia varten. Vähittäismyyntimonopoli oli se, joka näyttäisi tuoneen rahavirrat konsernille yhdessä Primalcon kanssa. Hotelli- ja ravintolabisnes puolestaan oli laman vuoksi suorastaan negatiivinen tulostaseeltaan, mikä vielä lienee syönyt omalta osaltaan sekä Primalcon että vähittäismyyntin tulosta. Eikä itse emoyhtiö konsernissa tuottanut oikein muuta kuin sisäistä hallintoa. Jakamaton konserni sai vielä pitää

Alkon huomattavan omaisuuden, mutta jakovaiheessa sekin olisi pois selvustasta.

Ei Primalco yksin olisi pystynyt tätä jaettavaa, omaisuuksiltaan ja monopolirahavirroiltaan riisuttua yhtiötä kannattelemaan. Primalcolla oli täysi työ omien markkinaosuuksiensa kiinnipitämisessä. Alko-Yhtiöiden edut eivät olleet lainkaan yhtenevät alkoholipolitiikan päätavoitteen kanssa, mieluummin ihan päinvastoin.

13. Toinen peruste konsernin pystyssä pysyttämisessä oli se (virhe)arvio, että myös vähittäismyynnin monopoli tulisi kaatumaan EY-tuomioistuimessa. Tämä kirjattiin jopa Alko-Yhtiöiden strategia-asiakirjoihin varmana oletuksena. Tässä tilanteessa konsernilla olisi ollut etulyöntiasema: monopolinsa turvin se olisi vallannut kilpailijalta markkinat ja saanut tuotannolleen lisensoidun myyntiketjun. Sen ei yksityisenä ketjuna enää olisi tarvinnut pelätä kansallisten tuotteiden protektionismia, vaan siitä olisi voinut tulla kotimaisten tuotteiden merkkitetju.
14. Kun vähittäismyynnin monopoli ei purkautunutkaan, jäi esimerkiksi kotimainen tuotanto vaille omaa jakelukanavaa. Nyt vähittäismyynnin täytyi ollatasa-arvoisessa ja läpinäkyvässä asemassa suhteessa kaikkiin muihin tuottajiin, jotta monopolia ei voitaisi syyttää syrjinnästä. Tätä komissio piti erityisen tarkasti silmällä. Paineet kotimaaisessa tuotannossa ovat vain kasvamaan päin jakelukanavien suhteen. Puheet julkisuudessa (2005) Alko Oy:n ”myyntikuntoonsaattamisesta” ovat elinkeinon markkinaäänenpajoina. Kansalaisten parhaalla tai kuluttajan näkökulmalla ei niiden kanssa ole mitään tekemistä.
15. Jotämä tutkimus osoitti, ettei omistajalle jäänyt muuta vaihtoehtoa kuin konsernin hajottaminen. EU:n paineet olisi vielä ehkä pystytty torjumaan, mutta Alko-Yhtiöiden sisäiset tuleviapaineet ei. Vähittäismyynnin monopolista olitehty muun liiketoiminnan jalusta ja sen terveystaloudellinen painoarvo oli kuorittu minimiin. Alko-Yhtiöiden toimintaa oli entistä vaikeampaa selitellä sekä Euroopan unionille että kotimaiselle kilpailevalle elinkeinolle.
16. Yhteiskunnallista hyötyä pitäisi katsoa koko valtion yhtiön, ei vain alkoholipolitiikan näkökulmasta. Kuinka viisas strategia oli ollut heittää ulos kaikki, mitä konserniin 1980-luvulla oli uusina innovaatioina otettu ja mikä nyt sai – kannattamattomina – antaa tilaa ”yhden alan yritykselle”, kansainvälistyvälle alkoholituotannolle? Siihen vastaamiseen ei asiantuntemukseni riitä. Intuitiivisesti tuntuu siltä, että oli ainakin aikalaisperspektiivistä oikea linja kehittää Alkolle ”umpimähkäisiä elementtejä” uusista tuotannon ja teknologian aloista, joita ei oikein mitenkään muuten olisi voitu suomalaisessa yhteiskunnassa saattaa alkuun. Mitä niistä olisi syntynyt, jos olisi ollut malttia odottaa? Pia Merikosken esimerkki (luvussa 6) pestävän villan keksimisestä pistää hiukan miettimään.

Luku 7: Monopolin pesänjakajat

Johdanto

Alkon monopolien purkaminen sai aikaan liikehdintää yksityisen elinkeinon piirissä. EY:n kilpailulainsäädäntö ja siitä tehdyt tulkinnat saivat alkoholielinkeinon näyttäviin lobbaustoimiin: jaossa oli sekä markkinaosuuksia että muuta konkreettista hyvää. Mainonnan avaamisen myötä myös media ja mainostoimistot odottivat omaa jako-osuuttaan.

Päätäjien keskuudessa vallitsi jo purkamisen alussa yksimielisyys ns. viranomaistehtävien (anniskeluhallinto ja valvonta) siirtämisestä pois Alkosta. Nämä tehtävät siirrettiin uuden alkoholilain yhteydessä STM:n alaisuuteen perustettuun uuteen virastoon (STTV, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus). Keskioluen osalta valvonta- ja lupatoiminta jäi lääninhallituksille. Tämän muutoksen kuvaamisen jouduntässä yhteydessä jättämään pois, sillä se vaatisi oman rekonstruktionsa osanahotelli-jaravintola elinkeinon vapautumista, alueellista tehtäväjakoja ja koko valvontatoimien uudelleenorganisointia (ml. tupakka).

Ulkoiseen kilpailutilanteeseen joutuminen vaikutti, kuten luvussa 6 olen osoittanut, Alkon 1980-luvulla perustettuihin uusiin tulosityksiköihin. Se vaikutti myös ydintehtävän hoitamiseen liittyviin ns. alkoholipoliittisiin toimintoihin (alkoholitutkimus, tiedotus ja valistus), jotka siirrettiin Alko-Yhtiöstä vuonna 1996. Yhtiö ei enää katsonut uudessa kilpailutilanteessa pystyvänsä maksamaan vuosittain noin 50 miljoonaa markkaa näiden toimintojen ylläpidosta. Ministeriö oli jo vuosina 1995 ja 1996 kustantanut ne suoraan valtion talousarviosta, mutta ei ollut halukas korvaamaan niitä enää jatkossa Alkon toimintoina.

Kosken lähtö vauhditti näiden tehtävien siirtoa. Sitä alettiin nyt välittömästi valmistella ministeriössä istuneiden työryhmien muistioiden perusteella. ”Uuteen Alko-imagoon” ei enää oikein katsottu sopivan sellaisia toimintoja, joiden perusviesti alkoholista oli jotain muuta kuin ”mielihyvän elämyksiä, tyyliä ja hienostuneisuutta”. Kireässä valtion talouden tilanteessa sosiaali- ja terveysministeriö joutui nopeasti hakemaan uuden ratkaisun alkoholipoliittisten tehtävien hoitamiseksi.

Tämä luvun tarkoituksena on asiakirja-aineiston (arkistoaineisto, haastattelut ja sekundaarilähteet) avulla tulkita, mitä puretusta konsernista muodostui EU:n ja kolmen keskeisen ministeriön puristuksessa. Alko-Yhtiöt pilkottiin kolmeen osaan: Alko Oy, Primalco/Havistra sekä Altia. Lisäksi perustettiin erillinen varainhoitoyhtiö Kapiteeli Oy Alkon omaisuuden sijoitusyhtiöksi. Vähittäismyyntimonopoli Alko Oy:stä oli tullut itsenäinen ja asemansa EY-tuomioistuimessa sinetöinyt yhtiö. Se oli edelleen vastuullinen monopolitoimija, mutta sillä ei enää ollut

Oy Alko Ab:n valtuuksia eikä viranomaisasemaa. Alkoholipolitiikkaan astui ”uusi hallintatapa”, jossa valta Alkon sijasta on konkreettisesti sosiaali- ja terveysministeriöllä yhdessä alaistensa laitosten (mm. STTV) kanssa. Miten ministeriö valtaansa käytti? Miten toimijakenttä organisoitui uudelleen Alkon jälkeen? Mihin katosi Alkon hegemonia, jos sitä koskaan oli ollutkaan?

Alko-yhtiöiden pesänjako

Konsernin tila erityisselvitykseen

Kuten edellä luvussa 6 olen kertonut, sosiaali- ja terveysministeriö alkoi toimia monopolin irrottamiseksi Alko-Yhtiöistä jo ennen EY:n tuomioistuimen päätöstä. Ministeriö asetti irrottamista valmistelevan työryhmän 31.7.1997 eli kuukausi sen jälkeen, kun talouspoliittinen ministerivaliokunta oli tehnyt irrottamispäätöksen ja pääjohtaja Suomisen luona oli vieraillut omistajan delegaatio asiasta kertomassa. Työryhmän työn pohjana olivat neljän asiantuntijatahon arviointiraportit (STM:n muistio 22.12.1997):

- * Investointipankki Paribas oli tehnyt perusteellisen taloudellisen arvioinnin konsernista ja arvioinut sen osa-alueet. Paribas kertoi valmistelleensa raportinsa tiiviissä yhteistyössä Alko-Yhtiöt Oy:n johdon kanssa (minkä Suominen [jäljempänä] kiisti). Paribas teki myös kattavan kuvauksen erilaisista lisenssi-järjestelmistä ja niistä saaduista kokemuksista (ensin siis Alko-Yhtiöiden tilaamana konsulttina).
- * Tuokko Deloitte & Touche Oy antoi pyydetyn lausunnon Paribasin raportista suomalaisen käytännön huomioon ottaen ja esitti käytännön ratkaisumallin konsernin jakamisesta.
- * OTK Raimo Luoma kauppa- ja teollisuusministeriöstä oli selvittänyt asiaan liittyvät kilpailu- ja yhteisöoikeudelliset seikat.
- * Tutkimusprofessori Jussi Simpura Stakesista oli tehnyt alkoholipoliittisen analyysin.

Itse olen päässyt tutustumaan vain ensimmäiseen eli Paribas-selvityksen yhteen-
vetoraporttiin, jonka sain Jarkko Eskolan kotiarkistosta 2004. Muiden selvitysten osalta tukeuduin pääasiassa STM:n tekemään muistioon (22.12.1997). Selvitykset osoittivat, ettei Alko-Yhtiöiden eri osien välillä näyttänyt olleen mitään sellaisia synergiaetuja, jotka estäisivät monopoliyhtiö Alko Oy:n erottamisen muustakonsernista. Koska Suomentäytyisituloisuusudessa sopeuttaa verotasojaan lähemmäksi jäsenmaiden keskimääräisiä tasoja, se tulisi vain lisäämään alkoholin kokonaisku-

lutusta ja sitä kautta haittoja. Olisi siten ”epäviisasta samaan aikaan vapauttaa jakelujärjestelmää”.

Selvityksessä myös todettiin, että mikäli verosopeutuksen myötä paine raja-kauppaan ja turistituontiin hellittäisi, monopolin merkitys alkoholipoliittisena keinona ”korostuu entisestään”. Lisäksi siinä toistettiin, että mikäli monopoli aiottiin säilyttää, oli parasta, että se toimisi erillään muusta konsernista, jolloin sen toiminta olisi neutraalia ja syrjimätöntä sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti.

Suominen puolestaan oli kommentoinut tätä talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle tarkoitettua muistiota Alko-Yhtiöiden hallituksen kokouksessa (Alko-yhtiöiden hallituksen kokous 17.12.1997, 4§: konsernirakennetta koskeva selvitys, kalvosarja, Altian arkisto).

Suominen kertoi muistion mukaan osallistuneensa kahteen työryhmän kokoukseen, joissa Paribas luovutti ensin väliraporttinsa ja sitten lopullisen raporttinsa. Konsernista erottaminen aiheuttaisi ”toki synergiaetujen menetyksiä”.

Monopolijärjestelmästä on hänen mukaansa ”asteittain Suomessa luovuttu. Enää ei sen kautta kulje kuin 40 % tilastoidusta ja hieman yli 30 % kokonaiskulutuksesta”.

Suomisen mielestä Alko Oy:n irrottaminen konsernista oli alkoholipoliittisesti nykytilanteeseen verrattuna neutraali. Myös nykyisessä olomuodossaan Alko Oy:n toiminta oli todettu useissa selvityksissä neutraaliksi ja syrjimättömäksi sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti. ”Juuri siksi ei ole olemassa oikeudellisia tai toiminnallisia pakkoja ryhtyä edellä kerrottuihin toimenpiteisiin välittömästi”.

Konsernin hallituksen vastuuta ei voinut muuttaa alkoholipoliittisista syistä. Siksi täytyisi muistaa, että ”niin kauan kuin Alko Oy kuuluu konserniin, on toimitettava myös liiketoimintahallituksena. Siten sidettä konserniin ei voida katkaista”.

Suominen ehdotti lopuksi suosituslauseketta, jonka mukaan vähittäismyyntiyhtiö erotettaisiin konsernista 1.1.1999 ja tähän tähtäävät toimenpiteet tehdään vuoden 1998 aikana.

Synergiaedut ...?

Osapuolet näyttäisivät olleen eri mieltä siitä, miten suuria synergiaetuja konsernin eri osien välillä oli. Alko-Yhtiöt painotti synergiaetujen olemassaoloa ja niiden vahingoittumista konsernin hajottamisessa, Paribaksen mielestä niitä taas ei juuri ollut. Ministeriöiden edustajat tuntuivat yhtyneen Paribaksen näkemykseen vastoin konsernin johdon käsityksiä. Itsekään en havainnut erityisempiä synergia yhteyksiä lukuun ottamatta eri osien välillä siirreltyjä rahavirtoja, jotka kulkivat kohti keskusta, emoyhtiötä. Mistä tässä erimielisyydessä oli kysymys? Suominen tarkensi vielä haastatteluaan puhelimitse syyskuussa 2004, että ”kyse oli ennen kaikkea tulevaisuudessa tarvittavista synergioista” eli siis ajasta monopolin jälkeen.

Alko Oy:n silloisen toimitusjohtajan Reijo Salmen (haast. 7) kertoman perusteella alan lopulta hahmottaa, mistä näissä ”synergiaeduissa” itse asiassa oli kysymys. Vähittäismyynnin monopoliyhtiö Alko Oy ja Primalco eivät olleet vain emoyhtiön rahasampoja, vaan rahavirtojen lisäksi Alko Oy:lle oli kertynyt vuosikymmenien kuluessa arvokasta taitotietoa maahantuonti- ja tuottajakontaktien muodossa. ”Satojen miljoonien arvoiset kontaktit, joita Altia on nyttemmin joutunut ostamaan kalliisti pala palalta”. Niitä (pian?) yksityistyvä konserni harrasteli itselleen – ilmaiseksi. Emoyhtiön toimesta Alko Oy:ltä yritettiin evätä oma maahantuonti ja sitä kautta kaikki tuottajakontaktit. Muutos piti hoitaa ”siististi” työryhmän kautta.

Salmen mukaan Alko-Yhtiöt (emo) asetti tätä varten sisäisen työryhmän, joka istuistoi vuotta ”jännäämässä” tätä päätöstä. Joka kokouksessaan ryhmä kuitenkin tuli siihen (väärään) johtopäätökseen, ettei näin voida menetellä.

”... ja taas Pekka Pyhälto kirjoitti muistiot, jotka puheenjohtaja Keränen käänsi aina täysin päinvastaisiksi [...] Sitten ’ne’ [emoyhtiö] keksivät ottaa vuorineuvos Juhani Pesosen konsultiksi. Kaikkien tyrmistykseksi Pesonenkin päätyi monopolia edustavien jäsenten kanssa samaan tulokseen: ’ei näin voida tehdä.’” (Haast. 7.)

Juhani Pesonen itse oli Salmelle todennut olleensa työryhmässä ”vain tuomassa arvovaltaa, ei hänen mielipidettään asiasta itse asiassa haluttu edes kuulla”.

Salmen mukaan raportti piti saada nopeasti valmiiksi, koska yhtiön johto olisi sen kanssa lähestynyt päättäjiä. Ministeriö piti ”vihkiä asiaan Saariselällä”, jonne oli kutsuttu myös ministeriön korkein johto. ”Onneksi Jarkko [Eskola] soitti minulle ja kysyi, voidaanko [monopoliyhtiön suhteen] näin tehdä?” Kuultuaan Salmen selvityksen ”Jarkko otti asian haltuunsa ... eikä siitä asiasta enää keskusteltu”. Kokouksen ydin (ja hiihtoseminaarin tavoite) kuivui näin kokoon. Aina-kin tässä yksittäisessä tapauksessa ministeriön valvonta toimi. ”Muuten me [vähittäismyynnin monopoliyhtiö] saatiin olla aika lailla [emoyhtiöltä] rauhassa...”, Salmi toteaa.

Reijo Salmi viittasi siihen, miten arvokasta tietoa Alko Oy:lle oli näissä maahantuonti- ja tuottajakontakteissa syntynyt. Tätä todisti Helsingin Sanomissa 14.11.2004 ollut Esa Karppisen artikkeli ”Sijoittaja ravintolassa”. Sen mukaan Suomeen syntyi vapautumisen jälkeen Uneco Juomat -niminen yhtiö vuonna 1997. Yhtiön toimintaperiaate oli yksinkertainen: viiniagentuurit saivat myymistään pulloista noin markan kappale agenttipalkkiona. Uneco Juomat kasvatti oman kotimaisen viinimarkkinaosuutensa kuudessa vuodessa 22 prosenttiin. Uneco Juomat päätyi sittemmin Altialle. ”Tällä kertaa viinitukun arvo laskettiin pörssi-yhtiöiden arvonmäärityskaavoilla, toisin kuin Uneco Juomien agenttuurikaupoissa.” Kauppahinta julistettiin salaiseksi, mutta Helsingin Sanomien toimittaja Juha-Pekka Raeste oli laskenut kauppahinnan Altian vuoden 2002 vuosikertomuksen

perusteella. Tämän laskelman mukaan Uneco Juomat myytiin Altialle 170 miljoonalla markalla eli noin 28 miljoonalla eurolla.

Konsernin viivytystaistelu

Alko-Yhtiöiden hallitus kirjasi pöytäkirjaansa 22.1.1998 seuraavan toteamuksen (§ 3 Talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöskirjaus, Altian arkisto):

”Merkittiin että talouspoliittinen ministerivaliokunta on kokouksessaan 7.1.1998 ottanut kantaa Alko-yhtiöt-konsernin tulevaan organisaatorakenteeseen. Suominen ja Keränen selostivat asiaa. Selostus ja käyty keskustelu merkittiin tiedoksi. STM tiedottaa konsernin hajottamisen 7.1.1998”.

Hallituksen kokouksessa 18.2.1998 esiteltiin emoyhtiön hallituksen uusi kokoonpano. Hallituksen kokouksessa 17.3.1998 (kokouspykälässä 4) kerrottiin ”konsernirakennetta koskevasta lisäselvityksestä” seuraavin sanakääntein:

”[Alko-Yhtiöiden] hallituksen tietoon saatettiin kansliapäällikköryhmän 13.2.1998 päiväämä muistio. [Kokouksessa] [Kari] Paaso, [Markku] Tapio ja [Erkki] Virtanen esittivät, että jatkovalmistelu tapahtuu em. muistion perusteella. Hallituksen puheenjohtaja [I. Suominen] totesi, että Alko-yhtiöiden johto sai 13.2. päivätyn muistion tiedoksi vasta nyt. Samalla hän totesi, että yhtiön johto oli laatinut 20.1.1998 päivätyn ja kansliapäälliköille tuolloin jaetun muistion ’Alko-yhtiöt -konsernin strategioiden tarkennus vähittäismyyntitoimintojen yhteydessä’, joka sisältyy kokouksessa hallituksen jäsenille jaettuun materiaaliin. Käydyn keskustelun jälkeen päätettiin että Alko Oy erotetaan nykyisine toimintoineen Alko-yhtiöt -konsernin osalta sekä valmistellaan vaihtoehtoiset jakautumissuunnitelmat sekä kansliapäällikkömuistion että toimivan johdon laatiman strategian pohjalta huhtikuun 1998 loppuun mennessä.” (Kursivointi kirjoittajan.)

Alko-Yhtiöiden johto alkoi käydä viivytystaistelua. Kokoukseen 17.3.1998 Ilkka Suominen oli laatinut muistion, jossa hän muistutti yhtiön jakotapaan liittyvästä eriävästä kannasta. Sen mukaan mm.:

”Päätäjien tiedossa on ollut yhtiön toimivan johdon kanta siitä, että jakotapana Alko Oy:n myynti tai lahjoitus valtiolle olisi vähemmän konsernin arvokehitystä heikentävä kuin jakautumissäännösten käyttäminen [...] Alko Oy on nyt kapitalisoitu sellaisenaan toimivaksi. Lisäys olisi ’läskiä’ [...]

Olisi ennen erottamista selvitettävä, poistetaanko Alko Oy:stä pohjoismaiseen tapaan kilpailussa olevat osat (BR muistio 26.1.98). Ellei poisteta, kilpailuvääristymävalitukset jatkuvat. Markkinakilpailussa ovat Alko Oy:n tuonti, tukkumyynti, varastointi ja jakelu”.

Suomisen huomautti myös, että Alko-Yhtiöiden hallituspohjan laajennus tietäisi myös sitä, että keskeiset ministeriöt STM, KTM ja VM ovat siten tulleet vastuullisiksi yhtiön liiketoimintastrategiasta. Strategian voi laatia vain yhtiön hallitus. Tässä oli kaksi vaihtoehtoa: joko [tämä laajennettu] hallitus hyväksyy voimassa olevan liiketoimintastrategian tehdyin tarkennuksin tai sitten hallitus ryhtyy uuden liiketoimintastrategian laadintaan. Suomisen mukaan 20.1.1998 Alko-Yhtiöille laadittua strategiaa voitiin pitää ns. listausstrategiana, joka pyrkii maksimoimaan yhtiön arvoa sijoittajien silmissä listaushetkellä. Ensi vuosituhannen alkuvuosina "voidaan jo listautua pörssiin". Suominen muistutti, että alkoholijuoma-arvoketjun nykyinen korkea tuotto on "yli 50%:sesti Koskenkorvan katteesta riippuvaa". Tuotto putoaisi, kun verojen alennus luo kilpailutilaa.

Muistion loppuun Suominen oli liittänyt – ikään kuin kokeeksi – eräänlaisen "toivomusaloitteen". Ennen listautumista olisi luotava/ostettava itsellemme globaalijakelutie, saatava Finlandia [vodka] Suomestakannattavastikaksinkertaiseen volyymiin ja saatava Itämeri-, Venäjä-, Kiina-, Brasilia-tuotannot kannattavaan vauhtiin. Edellä mainitun yhtiöstrategian mukaan oli jo tehnyt aiesopimus Arctian liiketoimintojen myymiseksi huhtikuussa 1998 Scandic Hotels Ab:lle, mikä puolestaan vapauttaisi resursseja käytettäväksi "konsernin ydintoimialalla". Arctian kehittäminen riittävän suureksi hotelliyhtiöksi olisi vaatinut pääomia, jotka nyt voitiin ohjata konsernin alkoholijuomaliiketoimintojen kansainvälistämiseen. Kiinteistöt jäisivät konsernin haltuun vuokrattuina Scandic Hotels Oy:lle. Konsernin osakeomistukseksi Scandic Hotels Ab:ssä tuli 20 prosenttia; tämä vastasi yli puolta miljardia (538 milj. mk) myyntipäivän pörssikursseilla laskettuna. Arctian tase oli nyt tehtyjen järjestelyjen jälkeen runsaat 1 miljardia markkaa.

Suominen ehdotti, että konsernista irrotettaisiin vain vähittäismyyntin monopolitoiminnot. (Emoyhtiön oman strategian mukaan) Alko Oy:n monopolitoiminnot eli vähittäismyymälät jäisivät STM:n alaisuuteen. Alko Oy:n kilpailutilanteessa olevat toiminnot kuten maahantuonti, varastointi, jakelu ja ravintolamyynti jäisivät konsernin haltuun ja ne sopeutettaisiin "erikseen tehtävän suunnitelman mukaan". Alko Oy:n irrottaminen konsernista aiheuttaisi emoyhtiön mukaan sekä Alko Oy:lle että emoyhtiölle huomattavia kustannuksia. Sen olisi sitä varten "vahvistettava merkittävästi talous-, rahoitus- ja hallinto-organisaatiotaan". Konserni siirtyisi KTM:n alaisuuteen ja keskittyisi alkoholijuomaliiketoimintaan.

Tämä näyttäisi olleen viimeinen epätoivoinen yritys saada pidetyksi konsernissa Alkon miljardiomaisuus. Sen käyttötarkoitusta varten tuli olla suunnitelmia, vaikka hatarampiakin (mm. haast. 8).

Näin sitten meneteltiin

Ns. kansliapäällikköryhmä päätti 13.2.1998, että

”Alko Oy jaetaan kolmeen [ei siis kahteen, kuten yhtiön johto oli ehdottanut]: Alko Oy, Primalco/Havistra Oy sekä Varainhoitoyhtiö Kapiteeli Oy. Jakaminen tehdään osakeyhtiölain 14 a -luvun mukaisesti.

Alko Oy erotetaan nykyisine toimintoineen kuitenkin siten, että samalla Alko Oy ilmoittaa, miten ja missä aikataulussa ravintolamyynti irrotetaan yhtiöstä sekä omistaja asettaa edustajansa yhtymän hallitukseen.

Alko-yhtiöt Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan hallintoneuvosto nimittää hallituksen. Lisäksi se päättää asioista, jotka koskevat toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista tai yhtiön organisaation olennaisia muut- tamista.

Valtioneuvosto määrää hallintoneuvoston jäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Hallintoneuvosto siirtyy lain mukaan Alko Oy:öön”. (Alko-Yhtiöiden hallituksen kokouksen 17.3.1998 pöytäkirjaliite.)

Valtiovarainministeriön muistion mukaan Alko Oy:n hallitukselle ja sen operatiiviselle johdolle taattiin 2.4.1998 lainsäädännön sallimissa rajoissa, mahdollisimman itsenäinen asema. Se irrotettiin emoyhtiön taloudellisesta ohjauksesta 1.6.1998 alkaen, jonka myötä myös sen raportointivelvollisuus lakkasi. Alko Oy:lle annettiin itsenäiset lainanottovaltuudet ja oikeus avata pankkitilejä. Management fee -sopimus sanottiin irti. Sen mukaan Alko Oy maksoi yksilöimättä Alko-Yhtiöille vuosittain tietyn summan (esimerkiksi vuonna 1997 yhteensä 21 milj. mk palvelumaksuina ja vuokrina sekä management feenä 29 milj. mk) (Reijo Salmen muistio/Alko Oy 14.5.1998).

Alko-Yhtiöidentalousjohtaja Veikko Kasurinen esitteli vielä huhtikuussa 1998 (20.4.1998) erilaisia jakautumisvaihtoehtoja. Keskustelun jälkeen valtion edustajat Kari Paaso, Markku Tapio ja Erkki Virtanen kuitenkin ilmoittivat, että valtiomistajankanta perustuu edelleen kansliapäällikkömuistion linjaukseen. Sen mukaan jakosuunnitelma tulee laatia kolmijaon pohjalta.

Veikko Kasurinen (haast. 11) totesi, miten ”kokouksissa ei kyllä huumori kukkinu... mutta jälkikäteen ajatellen, noinhan se varmaan piti hoitaa. Mutta ehkä joissain asioissa olis kannattanu meitäkin kuunnella”.

Jakautuminen saatettiin päätökseen 27.5.1998.

Jako kahteen vai kolmeen osaan? Mitä kätkeytyi kahden eri näkemyksen sisään?

Kyse oli ilmeisesti Alkon miljardiomaisuudesta. Kuka tai ketkä jakaisivat sen? Jos olisi menetelty kahtiajaon (Alko Oy ja muut toiminnot) pohjalta, kuten Alko-Yhtiöt ehdotti, omaisuus olisi jäänyt jäljelle jääneen osan eli Altian haltuun ja turvannut edelleen monenlaiset toiminnot jaetun yhtiön sisällä. Alko-Yhtiöiden va-

rallisuustaseolinytkuitenkin kaikkien osapuolten tiedossa selvitysten perusteella, eikä se ollut ihan mitätön. Alko omisti maa-alueita, kiinteistöjä, asunto-osakkeita yms. monen miljardin markan edestä (Paribas-selvitys). Nyt oli käymässä toteen Alko-Yhtiöiden johtokunnan jäsenen Bertil Roslinin (haast. 8) ennustus: köyhtynyt valtio otti Alkon omaisuuden haltuunsa.

Jakautumissuunnitelma hyväksyttiin Alko-yhtiöiden hallituksen kokouksessa 27.5.1998 talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanottojen (jakansliapäällikkötyöryhmän) mukaisesti kuitenkin niin, että Strömsön laaja alue Porkkalaniemellä siirtyisi varainhoitoyhtiö Kapiteelille. Jakautumissuunnitelma rekisteröitiin kaupparekisteriin 5.6.1998. Hallituksen muodostivat Ilkka Suominen, Veikko Kasurinen, Kari Paaso, Markku Tapio ja Erkki Virtanen.

Hallintoneuvoston kokouksessa 24.2.1998 johtajat Antti Keränen, Jaakko Aito ja Veikko Kasurinen pyysivät eroa Alko-Yhtiöt Oy:n hallituksesta (§ 8). Jarkko Eskola ministeriön edustajana nimesi tilalle Kari Paason (STM), Markku Tapion (KTM) ja Erkki Virtasen (VM).

Varapääjohtaja Antti Keränen oli aloittanut jo 1.3.1998 Primalcon toimitusjohtajana. Aito ja Roslin jäivät eläkkeelle vuoden 1998 lopussa. 15.12.1998 hallintoneuvoston kokous myönsi eron pääjohtaja Ilkka Suomiselle: "Ilkka Suomisen 21.12.1994 päivätyt johtajasopimuksen 6. kohdan toisen kappaleen mukaisesti irtisanottu päättyväksi 30.6.1999 hänen jäsenjälkeen täydelle eläkkeelle sopimuksen 6. kohdan kolmannen kappaleen perusteella ilmoituksensa mukaisesti."

Veikko Kasurisella (haast. 11) oli täsmälleen samanlainen työsopimus kuin Ilkka Suomisella. Kasurinen pyysi 15.12. kokouksessa eroa muuten samanlaisella paperilla kuin Suomisella, mutta lopussa oli virke "ellei myöhemmin muuta soviteta". Muusta sovittiin ja Kasurinen valittiin Suomisen jälkeen Altia Groupin toimitusjohtajaksi. Antti Keränen oli kuvitellut liittävänsä kaikki entiset konsernin osat vähitellen Primalcoon, mutta Kasurisella "sattumalta oli ihan toisenlainen ajatus". Antti Keränen joutui lopulta eroamaan Primalcosta. (Haast. 11).

Altia Groupilla näyttäisi olleen vielä 15.12.1998 (hallituksen kokouspöytäkirja, § 4) pääomitushuolia: 400 milj. markan sijasta pääomaa on koossa vain 338 milj. mk. Puuttui yhteensä 62 miljoonaa. Valtion edustajat Paaso, Tapio ja Virtanen eivät suostuneet panemaan puuttuvia miljoonia Alko Oy:n eli vähittäismyyntimonopolin maksettavaksi.

Uusi Alko?

Monopolit lepäsivät lopulta EU:ssa vankalla pohjalla. Niiden perustana oli nyt EY:n tuomioistuimen vuonna 1997 tekemä päätös, joka sallii yleisen edun mukaiset monopolit. Monopolin säilyttämisellä oli lisäksi kansalaisten vahva kannatus: vä-

kevien juomien myynnin pysyttämistä monopolin suojissa oli koko 1990-luvun tukenut mielipidetiedustelujen mukaan noin 80 prosenttia suomalaisista.

Alko Oy:n asema vähittäismyynnin monopolina (Alko Oy) oli vuodesta 1997 lähtien ollut jo EU:n vaatimuksesta hyvin läpinäkyvä. Alko Oy:n perustehtävästä selviytymistä STTV on seurannut tarkkaan raportoiden siitä niin kotimaisille vi-
ranomaisille ja poliittisille päättäjille kuin Euroopan unionille.

Alko Oy:n toimitusjohtaja Reijo Salmi pystyi vuonna 2000 eläkkeelle lähtön-
sä kynnyksellä toteamaan, miten Alkon asema on vakiintumassa ja vahvistumas-
sa. "Alkaa olla tyyntä myrskyn jälkeen". Hän viittasi myös Alko-Yhtiöihin todeten,
että "silloinen konserni oli hyvin liiketaloudellisesti suuntautunut. Näillä varojen
siirroilla oli olennainen merkitys Primalcon [nyk. Altian] kehittämisessä ja (tuon-
ti- ja tukkumyymntiyhtiö) Havistran [liitettiin sittemmin Altiaan] perustamisessa".
(Stenius 2000, 80.)

Salmen mukaan vähittäismyymntimonopolin toiminnalla oli kolme perustetta:

"Ensinnäkin meidän velvollisuutemme on palvella asiakkaita. Myymäläver-
kon täytyy peittää koko maa, valikoiman on oltava laaja ja sen täytyy tyydyt-
tää sekä asiakkaita että juomien valmistajia. ... meidän tulee hoitaa työm-
me taloudellisesti ja tehokkaasti. Toiminnan täytyy tuottaa myös voittoa. ...
meillä on alkoholipoliittinen vastuumme. Sosiaali- ja terveystaloudellisen nä-
kökulman täytyy näkyä myymälätyössä riittävän selvällä tavalla ... Yritämme
olla tarkkoja siitä, ettemme myy humalaisille. ... Joka kuukausi myymälöissä
tehdään 20 000 iän tai päihtyneisyysasteen tarkistusta." (Stenius 2000, 81.)

Konsernin irrottamisen yhteydessä tehty alkoholipoliittinen selvitys ennusti mo-
nopolin merkityksen itse asiassa nousevan uusien haasteiden edessä (veronalen-
nus, matkustajatuonti). Tästä näyttäisi olevan jo merkkejä näkyvissä. Ainakin re-
torisella tasolla Alko Oy on 2000-luvulle tultaessa luonut nahkansa uudelleen.
Monopolyhtiö ei enää kiihdytä sanomalehtien pääkirjoittajia verbaalisiin ilotuli-
tuksiin (vrt. mm. Luku 8) joitakin ryöpsähdyksiä lukuun ottamatta.

Mutta edelleen Alkoa epäillään. Siihen ei näytä uskovan ainakaan kilpaili-
ja Päivittäistavarakauppa ry. Se on jättänyt Aamulehdessä (3.2.2005) olleen uuti-
sen mukaan EU-komissiolle tutkimuspyynnön monopolista. Yhdistyksen mukaan
"Alkon vähittäismyymntimonopoli on syrjivä, eikä Alkon toimintaa voida perustella
kansanterveydellisillä syillä ... Alkon toiminta perustuu myynnin lisäämiseen, mi-
kä on omiaan kasvattamaan alkoholin kulutusta ... Yhtiön hinnoittelun väitetään
tähtäävän voiton ja veron maksimointiin ...".

Valituksista huolimatta Alko Oy on tullut uudelleen mukaan yhteiskunnal-
lisen vastuun kuvioihin. Se tuskin on tulkittavissa pelkästään liiketoiminnallisen
imagon pehmentämisyritykseksi, vaan yritykseksi ottaa yhteiskunnallinen vastuu
taastodesta. Yhtiö tunnustaa alkoholista olevan jotain pientä harmiakin nautinto-
jen lomassa, minkä jo huomaa myös tavallinen Alkossa käyvä kansalainen. STTV

ja sosiaali- ja terveysministeriö näyttäisivät ohjanneen Alko Oy:tä viime vuodet taas isännän ottein (haast. 2). Alkolle on näiden toimesta kirjattu alkoholipoliittista vastuuta mm. uuden yhtiöjärjestyksen ja omistajastrategian muodossa (Pekka Olkkonen, suullinen tieto). Miten hyvin niitä käytännössä toteutetaan, on vaikea arvioida perehtymättä tarkemmin asiakirjoihin. Ainakin "konsulit valvovat": myös EU:n komissio seuraa monopolin toimintaa lupaustensa mukaisesti. STTV raportoi Alko Oy:n toiminnasta komissiolle vuosittain.

Alko Oy:n vuoden 2003 vuosikertomuksen mukaan alkoholimyymälöissä tehtiin vuoden 2003 aikana yli 878 000 ikärajatarkistusta. Päihtymisepäilyjä kirjattiin noin 83 000 ja välitysepäilyjä 19 700. Nämä ovat varsin korkeita lukuja. Ikäraja-valvonta ja humalaisille myymisen valvonta eivät ole kovin helppoja tehtäviä edes alkoholimyymälöissä, joiden henkilökuntaa karsittiin satamäärin saatettaessa yhtiötä "myyntikuntoon" 1990-luvun loppuvuosina. Kuinka paljon nämä luvut kertovat itse myymälätyön arjesta, jää tulevien tutkijoiden arvioitavaksi. Jo näin massiivisen ikärajarekisterin rakentaminen mielestäni osoittaa, että yhtiöllä on ollut vakava halu ottaa alkoholipoliittista vastuuta muutenkin kuin vain juhlapuheissa.

Nykyinen toimitusjohtaja Jaakko Uotila (haast. 9) vakuuttaa haastattelijan Alkon vastuusta vetoamalla omavalvontaan: "Pidämme omavalvontaa erittäin tärkeänä. Näin toimimalla Alko Oy voi omalta osaltaan karsia alkoholin aiheuttamia haittoja ja taata asiakkaidensa turvallisuuden". Vuonna 2003 Alko Oy julkaisi myös ensimmäisen yhteiskuntavastuun raporttinsa. "Ja kaikki tämä tapahtuu hyvän asiakaspalvelun puitteissa. Alkon myyjien vankka tuotetietous sekä kyky palvella asiakkaita heidän tarpeittensa mukaisesti ovat asiakaskohtaamisen kulmakivet." (Haast. 9.)

Hallintoneuvoston puheenjohtaja Ville Itälä horjutti uskoa uudenlaiseen Alkoon syksyllä 2004. Hänen mukaansa Alko pitäisi "pistää nopeasti myyntikuntoon" (Ilta-Sanomat 18.11.04). Sekä kansalaiset että Alkon työntekijät saivat jälleen kerran jäädä ihmettelemään päättäjiensä aivoituksia. Jaakko Uotila (haast. 9) totesi Itälän vain puhuneen omasta puolestaaneikäsuiinkaankokoyhtiön toimesta tai toiveesta. Myös Veikko Kasurinen Altiassa oli seurannut Itälän kannanottoja: "Ensinnäkin hallintoneuvoston puheenjohtaja on aivan tavatonta. Jos minä olisin omistaja niin minä ilmoittaisin välittömästi että tuo mies ei enää ole hallintoneuvoston puheenjohtaja". Kasurisen mielestä Itälä on suorastaan vahingoittanut Alko Oy:tä puheillaan. "Ja Alko on myytävissä koska tahansa, ei siihen mitään myyntikuntoon laittamista tarvita." (Haast. 11.)

Unelma pirkkaviinistä

”Alkoholimonopoli vahvistaa harmaata taloutta.”

”Kuka päättää Suomen alkoholipolitiikasta – Euroopan tuomioistuin vai eduskunta?”

”Alko Oy:n vähittäismyyntimonopoli merkitsee holhoamista ja alueellista eriarvoisuutta.”

”Alkoholin vähittäismyyntimonopoli on kallis ratkaisu valtiontaloudelle.”

”Kansa haluaa ostaa viinit päivittäistavarakaupasta.”

”Kansanterveys ei ole uhattuna – jatkuuko holhous?”

”Viinit tuovat elinvoimaa lähikauppoihin.”

”Suomen on nyt päätettävä alkoholijärjestelmästään!”

Näin hehkutti Suomen Päivittäistavarakauppa ry esitteessään ”Vaihtoehto harmaalle taloudelle – viinit kauppoihin 1998” lobatessaan eri päättäjätahoja kaatamaan viimeisenkin alkoholimonopolin. Esitteessä julkaistiin myös lista niistä 109 kansanedustajista, jotka *Kalltalehden* (30.11.1996) tekemän kyselyn perusteella kannattivat mietojen alkoholijuomien saamista myyntiin elintarvikeliikkeissä. Löysin listalta monta parhailiaan Vanhasen hallituksessa istuvaa ministeriä. Listalla olivat mm. seuraavat edustajat: SDP: Arja Alho, Tuula Haatainen, Antti Kalliomäki, Leena Luhtanen, Sinikka Mönkäre; Keskusta: Juha Korkeaoja, Seppo Kääriäinen, Anneli Jäätteenmäki, Kauko Juhantalo ja nykyinen peruspalveluministeri Liisa Hysäjä; Kokoomus: Matti Aura, Olli-Pekka Heinonen, Ville Itälä, Jari Koskinen, Suvi Lindén, Kimmo Sasi, Sirpa Pietikäinen, Anneli Taina; Vasemmistoliitto: Claes Andersson; RKP: Eva Biaudet, Jan-Erik Enestam; Vihreä Liitto: Satu Hassi, Paavo Nikula, Osmo Soininvaara.

Lista paljastaa omalta osaltaan hyvin sen, miten mielipideilmasto on sitten 1990-luvun puolivälin kovasti muuttunut. Mikäli nämä kansanedustajat edelleen olisivat asiansa takana, ei meillä enää olisi ainuttakaan alkoholimonopolia. Aika on ajanut listojen yli.

Jarkko Eskola viittasi (haast. 5) haastattelussaan päivittäistavarakaupalla oleen oikein järjestäytynyt lobbausrintama. Hän muisti, kuinka Osmo Laine (Päivittäistavarakauppa ry:n toiminnanjohtaja) oli tullut ”valoisa hymy huulillaan” toteamaan vetoimuksen kirjoittamisen jälkeen, että ”tämä asia on nyt sitten ratkennut”. Eskola oli siihen todennut, ettei asia ole ratkennut, ennen kuin siitä on hallituksen esitys, ”eikä sellaista ole vielä tekeillä ja saas nähdä tuleeko sellaista”.

Päivittäistavarakaupan motiivi päästä pesänjaolle näkyi Liiketaloustieteellisen tutkimuslaitoksen tekemässä tutkimuksessa (Niilola 1996). Siinä tarkasteltiin kahta perusvaihtoehtoa: A) viinien ja kaikkien alkoholipitoisuudeltaan enintään 14-prosenttisten juomien vähittäismyynti vapautuu, B) kaikkien alkoholijuomien vähittäismyynti vapautuu. Keskeinen tutkimustulos oli se, että alkoholin myynti-

monopolin purkamisen seurauksen vähittäiskaupassa jaettavaksi tulisivaihtoehdossa A noin 2 500 miljoonan markan myynti (n. 428 milj. euroa) ja vaihtoehdossa B noin 6 600 miljoonaa markan myynti (noin 1 100 milj. euroa). Keskioluen myynnistä hankittu kokemus jätietosoveltuisivat kaupan asiantuntijoiden mielestämättä muiden alkoholijuomien myyntiin päivittäistavarakaupassa. Ovatko myös kaupan työntekijät samaa mieltä, ei ole raportissa selvitetty.

Tutkimusraportin mukaan molemmat vaihtoehdot merkitsisivät olennaista lisäystä päivittäistavarakaupan myyntiin: vaihtoehto A lisäisi sitä 4 prosenttia ja B peräti 10 prosenttia. Alkoholijuomien myynti päivittäistavarakaupassa keskittyisi Alko Oy:n myynnin rakenteesta päätellen suhteellisen vähälukuisiin tuotteisiin. Sortimentti olisi suurimmillaan hypermarketeissa (noin 200 tuotetta) ja lähikaupoissa vain noin 30–40 tuotetta. Kaupan asiantuntijat arvioivat päivittäistavarakaupan myyntikatteeksi viineissä ym. miedoissa juomissa 14–16 prosentiksi, väkevissä alkoholijuomissa 8–12 prosentiksi ja molemmissa juomaryhmissä yhteensä 12–13 prosentiksi. Näillä myyntikatteilla ”viinien ym. myynti muodostuisi pt-kaupassa verrattain kannattavaksi ja väkevien juomien kauppa varsin hyvin kannattavaksi ... Vapauttaminen parantaisi koko pt-kaupan toimintaedellytyksiä ja vaikutus olisi erityisen suuri pienissä myymälöissä ja haja-asutusalueilla” (kursivointi kirjoittajan).

Muu elinkeinoelämä?

Mika Alavaikon (2002) ja Alavaikon ja Esa Österbergin mukaan (2000 & 1999) alkoholiin kytkeytyvien yksityisten elinkeinointressien vaikutusvalta voimistui Suomessa 1990-luvulla. Heidän mukaansa vuoden 1994 alkoholilain eduskuntakäsittely tarjosi yksityisille elinkeinointresseille mahdollisuuden vaikuttaa tulevan toimintaympäristönsä muotoutumiseen; ne kykenivät käyttämään tilannetta hyväkseen ja saivat läpi monia esittämiään muutoksia. Tämän jälkeen elinkeinointressien alkoholipoliittiset vaikutusmahdollisuudet näyttäisivät kaventuneen.

Elinkeinointressien alkoholipolitiikkaan vaikuttamisen tavat olivat myös muuttuneet. Kun aikaisemmin halusi vaikuttaa alkoholipolitiikkaan, piti vaikuttaa ennen muuta Alkoon sekä lisäksi kulloinkin istuvaan komiteaan tai lainvalmistelun ollessa kyseessä, asianomaiseen ministeriöön ja eduskuntaan. Nyt mahdollisuuksia on enemmän. Siitä huolimatta tutkijoiden mukaan 1990-luvun elinkeinonharjoittajat näyttäisivät olleen aika passiivisia 1990-luvulla. Yhtenä syynä tutkijat mainitsevat sen, että alkoholiin liittyvät elinkeinointressit ryhtyivät laajemmin vaatimaan perusluonteisia alkoholijärjestelmän muutoksia vastavuoden 1994 alkoholilain käsittelyn alla. Joko yksityinen elinkeino myöhästyi tai Alkon valta-asema oli 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla edelleen kiistämätön.

Alkoholimainonnan volyymi oli kasvanut. Ykkösoluen mainonta mukaan lukien oluen, siidereiden ja alkoholijuomien mainontamenot lisääntyivät 50 prosenttia vuodesta 1994 vuoteen 1995. Markkamääräisesti eniten alkoholijuomia mainostettiin televisiossa. Seuraavina tulivat sanomalehdet ja ulkomainonta (Alavaikko & Österberg 1999, 312).

Tutkijoiden mukaan elinkeinoelämän paineet vähittäismyyntimonopolin purkamiseksi purettiin suurelta osin aikavälillä, joka osui uuden alkoholilain säätämisen ja Franzénin tapauksen väliin (mt., 311).

Alkoholipoliittiset toiminnot hajautuvat

Yhteiskuntatieteellinen alkoholitutkimus

Heikki Koski ja Esa Österberg ovat pohtineet alkoholitutkimuksen ja -politiikan vuorovaikutusta Suomessa artikkelissaan ”Suurista projekteista tapauskohtaiseen konsultointiin” Alkoholipoliittikka-lehden numerossa 1/1993. Seuraavassa tukeudun pitkälti siihen.

Yhteiskuntatieteellisestä suuntautunutta alkoholitutkimusta on Suomessa harjoitettu noin sadan vuoden ajan. Alkoholitutkimussäätiön perustaminen vuonna 1950 tarjosi institutionaalisen perustan pitkäjännitteiselle tutkimustyölle. Vuonna 1952 Alko perusti tutkimusosaston, Alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen, jonka tehtävänä oli toteuttaa säätiön suuria empiirisiä projekteja. Myös säätiö oli Alkon rahoittama, mutta sen hallinto oli Alkosta riippumaton. Kettil Bruunin mukaan päivänpolttavata alkoholi ongelmateivätsaaneet ollatutkimuksen ohjaajina, koska edeltä käsin on vaikea sanoa, mitkä kysymyksenasettelut osoittautuvat myöhemmin merkittäviksi. Tutkimuksen tehtävänä oli ennen kaikkea lisätä alkoholia koskevaa tosiasiatietoa.

1960-luvulla alettiin suosia ”pienen mittakaavan osatutkimuksia”, mikä strategian muutos perustui ajatukseen tiedon kumuloitumisesta ja haluun julkaista tutkimustulokset nopeasti. Kosken ja Österbergin mukaan vuoden 1968 alkoholiakia valmisteltaessa tutkimus oli melkoisesti etääntynyt puhtaasti alkoholipoliittisista kysymyksenasetteluista. Vuonna 1969 Alkoholitutkimussäätiön tutkimus-aluetta laajennettiin niin, että ”varsinaisen alkoholitutkimuksen ohella mukaan otettiin raittiuskasvatus sekä laiton huumeiden väärinkäyttö”. Keskioluen kulu-tusta nostaneen vaikutuksen vuoksi kävi niin, että ”kontrollipolitiikan vaikutukset, juomatapojen muutokset ja alkoholin käytön yhteys erilaisiin alkoholihaittoihin nousivat nopeasti uudesti heränneen kiinnostuksen kohteeksi”.

Jo pääjohtaja, tohtori Pekka Kuusi piti tärkeänä, että tutkimusta hyödynnettiin päätöksenteossa ja että Alkon johto ei pyrkinyt ohjailemaan tutkimustyötä ei-

kä kontrolloimaan tutkimustuloksia. Samaa linjaa tohtori Kuusen jälkeen jatkoi tohtori Heikki Koski (vrt. Luku 5).

Koski ja Österberg arvioivat myös tulevaa kehitystä. Heidän mielestään on todennäköistä, että tiedon ja tutkimuksen merkitys poliittisia linjanvetoja tehtäessä kasvaa tulevaisuudessa. Alkoholipolitiikka ei varmasti tule olemaan poikkeus tässä suhteessa. Alkoholipoliittiset päätöksentekijät tulevat luultavasti liikkumaan tulevaisuudessa yhä epävarmemmissa ja vaikeammin ennakoitavissa päätöksentekoympäristöissä. Tutkimus voi huomattavasti lisätä tietoa, johon päätökset perustuvat.

"Kysymyksen vainsiitä, pystyykö tutkimus olemaan ajantasalla tai pikemmin kiittävästi aikaansa edellä. (...) Tulevien katsasten tehtäväksi jääköön arvioida, onko alkoholitutkimus aivan viime aikoina pystynyt kyseenalaistamaan vallitsevaa politiikkaa ja tarjoamaan vaihtoehtoisia toimintamalleja eli onko alkoholitutkimuksen ja alkoholipolitiikan välillä vallinnut se luonnollinen ja rakenteellinen, mutta samalla hedelmällinen jännite, joka Kettil Bruunin mukaan vain on opittava tietoisesti hyväksymään." (Koski & Österberg 1993, 33.)

Biolääketieteellinen alkoholitutkimus

Väkiuomakysymyksen Tutkimussäätiön ensimmäiseen tutkimusohjelmaan kuului osana kokeellinen tutkimus, jossa verrattiin mm. miedon ja väkevän juoman vaikutuksia. Tutkimus jakautui fysiologiseen ja neurologiseen sekä psykologiseen osaan. Muun muassa tämän tutkimuksen seurauksena Alkon keskuslaboratorion yhteyteen perustettiin vuonna 1954 lääketieteellis-fysiologinen tutkimusyksikkö. Vuonna 1982 nimi muutettiin keskuslaboratorioksi ja 1990-luvun alussa biolääketieteen osastoksi. Keskeiset tutkimusalueet ovat olleet alkoholin vaikutustapa hermostossa, alkoholin juominen ja humalatila, alkoholiaineenvaihdunta ja maksavauriot sekä alkoholin suurkulutus ja sen tunnistimet.

Tutkimuksen painopiste oli 1994 ollut hermosto- ja käyttäytymistutkimus. Biolääketieteellisen osaston tehtävänä oli harjoittaa biologista ja lääketieteellistä tutkimusta, jonka tavoitteina ovat alkoholihaittojen syntyvän ymmärtäminen, ehkäisy, diagnostisointi ja hoito sekä menetelmien kehittäminen tähän työhön. Osastovastaa alkoholiyhtiön alkoholipoliittisia tavoitteita palvelevasta biolääketieteen asiantuntemuksesta osallistuen myös alkoholipoliittisen päätöksenteon valmisteluun ja alkoholihaittojen ehkäisyyn tähtäävään valistustoimintaan. (Alkoholitutkimustyöryhmän muistio, STM 1995:11.)

Kansan tapojen sivistäjät

Alkoholiyhtiö on harjoittanut alkoholipoliittista tiedotusta ja -valistusta lähes perustamisestaan asti. Aluksi tiedotus liittyi uuden alkoholijärjestelmän perusteiden selventämiseen. Jovuonna 1951 alkoholiyhtiö kokeili maksettua ilmoituskampanjaa sanomalehdissä. Tavoitteina olivat harjoitetun alkoholipolitiikan ymmärrettävyyden lisääminen sekä alkoholiyhtiön toimintaperiaatteiden ja tavoitteiden perustelu.

Keskioluen myynnin aloittaminen elintarvikeliikkeissä sekä suotuisa taloudellinen kehitys kasvattivat alkoholin kulutusta merkittävästi 1970-luvun alkupuolella. Kulutuksen kasvu pysäytettiin korottamalla alkoholin hintoja sekä toteuttamalla tiukkaa tarjontapolitiikkaa 1970-luvun loppupuolella. Laajennettu alkoholitiedotusperustuialustasaakka 1970-luvulla yleistyneeseen kokonaiskultusmalliin. Alkoholitiedotuksen suhteellinen merkitys kasvoi sitä mukaa kuin valvonta ja saatavuuden säättely menettivät merkitystään. (Alkoholitiedotustyöryhmän muistio, STM 1995:10, 8–17.)

Alkon yhteiskunnallinen alkoholitutkimus oli vielä 1980-luvun alkuvuosina kiinnostunut jäsentämään alkoholivalistusta tutkimuksellisin keinoin. Silloin lanseerattiin lähinnä Juha Partasen, Matti Virtasen ja Marjatta Montosen avulla käsite ”virittävä valistus”, johon alkoholivalistuksen teoriapohja on sen jälkeen pitkään nojannutkin (mm. Montonen & Partanen 1996). Allardtin komitean aikoihin tutkimuksen into virittävää valistusta kohtaan näyttäisi laskeneen: komitea ei edes mainitse kokaisitettä esitellessään mahdollisesta tulevaisuuden linjavaihtoehdosta (ks. Luku 2). Oman tulkintani mukaan alkoholipolitiikan erottautumisstrategiassa oli tärkeää pysytellä kaikesta ”pehmeästä”, feminiiniseltä vaikuttavasta ja vaikeasti arvioitavasta tiukasta erossa. Valistustutkimusta ei ole enää 1990-luvulla, ainakaan systemaattisemmin, säätiön tuella rahoitettu. Tästä Pertti Hemánus (1994) saakin aiheen kysyä: ”Mihin virittävä valistus on kadonnut?”

Alko ei suinkaan ollut ainoa taho, joka huolehti tapakasvatuksesta. Alkon lisäksi alkoholitiedotusta ja -valistusta hoitivat sosiaali- ja terveysministeriö, lääninhallitukset, kunnat, raittiusjärjestöt, päihdehuolto, koulut ja oppilaitokset sekä erilaiset kansanterveysjärjestöt ja seurakunnat. Alkon valistus oli luonteeltaan 1980- ja 1990-luvulla pitkälle sidosryhmäyhteistyötä näiden tahojen kanssa. (Alkoholitiedotustyöryhmän muistio, STM 1995:10, 18–25.)

Kaksi erillistä työryhmää

Kuten luvussa 4 jo todettiin, alkoholilakityöryhmän työ keskeytyi joksikin aikaa, koska haluttiin turvata alkoholipoliittisen tutkimuksen jatkuminen siinäkin tapauksessa, ettei Alko sitä enää voinut/halunnut pitää itsellään. STM asetti 23.6.1994

kaksi erillistä työryhmää: toinen pohti alkoholitutkimuksen asemaa (sekä yhteiskunnallista että biolääketieteellistä) ja toinen alkoholitiedotustaja-valistusta. Työryhmien tuli saada työnsä valmiiksi 30.4.1995 mennessä

Molemmat työryhmät päätyivät yhtenä ratkaisumallina ehdottamaan ns. keskitettyä mallia. Tutkimustyöryhmän raporttiin sisältyi ehdotus perustaa ”uusi alkoholitutkimuslaitos, johon siirretään alkoholiyhtiön alkoholitutkimuksen ja sen oheispalvelujen voimavarat”. Tutkimusryhmän mielestä uuteen laitokseen ”ei mahdu tiedotus- tai valistustoimintoja”.

Tiedotustyöryhmä puolestaan ehdotti, että alkoholiyhtiössä tehtävää alkoholitiedotus- ja valistus, alkoholipoliittiset lehdet ja alkoholiolojen seuranta irrotetaan alkoholiyhtiöstä ja siirretään perustettavaan, sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa olevaan päihdeinstituuttiin. Päihdeinstituuttiin sisällytetään myös päihdetiedotustaja- ja valistustalpalvelevaa tutkimusta. Tässä mallissa pidettiin olennaisena tiedotuksen ja valistuksen sekä tutkimuksen välistä yhteyttä. Instituutin toiminta ehdotettiin rahoitettavaksi ”valtion talousarvioon varatulla määrärahalta, joka määrätään alkoholilaisissa, jossa säädetään kuinka suuri osuus alkoholijuomaveron tuotosta käytetään alkoholitiedotukseen ja -valistukseen”.

Tutkimustyöryhmän toinen ratkaisumalli oli ns. hajautettu malli, jossa alkoholitutkimuksen ja sen oheispalvelujen voimavarat sijoitettaisiin käyttäytymis- ja yhteiskuntatieteen osalta Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseen (Stakes) ja biolääketieteen osalta Kansanterveyslaitokseen (KTL). Muistiossa todettiin mm.:

”Molemmat mallit turvaavat yhtä lailla alkoholitutkimuksen tason ja jatkuvuuden, vaativat yhtä suuren lisäyksen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alan henkilöstökehykseen sekä toteutetaan vuoden 1995 valtion budjetissa alkoholitutkimukseen varatun suuruisen määräraha-kehityksen puitteissa. Työryhmän ehdotus edellyttää alkoholilain 36 §:n muuttamista. Myös lain muutoksen jälkeen on tärkeää, että alkoholilakiin kirjataan mainitussa pykälässä oleva määräys tutkimuksen vähimmäisrahoitustasosta. (...) Keskitetty malli korostaa alkoholitutkimuksen kohteena alkoholihaittojen yhteiskuntapoliittista merkitystä erityisenä sosiaalisena ja terveydellisenä ongelmana sekä painottaa alkoholitutkimuksen sisäisen verkostoitumisen tuomaa synergiaetua. Hajautettu malli korostaa, että alkoholihaittoja tulisi tarkastella osana palvelujärjestelmän kehittämistä ja kansanterveyden tutkimusta.”

Tutkimustyöryhmän muistioihin sisältyi valtiovarainministeriön edustajan erillinen mielipide, jossa todetaan, ettei alkoholitutkimusta varten tule perustaa uutta tutkimuslaitosta. Tutkimustoiminta oli jo nykyisellään hallinnollisesti liikaa pirstoutunut. Edustajan mielestä uuden tutkimuslaitoksen perustaminen olisi lisäksi ristiriidassa hallinnon kehittämisen alueella meneillään olevan tutkimuslaitosten

yhdistämistä koskevan pohdinnankanssa. Samat perustelut pätevät myös alkoholi-tiedotustyöryhmän esittämän Päihdeinstituutti-mallin kohdalla.

Tutkimustyöryhmän ehdottamaa ratkaisumallia enteili jo Alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antama lausunto (11.10.1994). Tutkija Jussi Simpuran lausunto ei niinkään käsitellyt lausunnossa alkoholilakia, vaan lähinnä alkoholitutkimuksen asemaa tulevaisuudessa:

”Lakiesityksessä alkoholitutkimuksen asemaa tarkastellaan yhdessä muiden ns. alkoholipoliittisten toimintojen kanssa. Tutkimuksen kannalta tärkeitä ja välttämättömiä tukitoimia ovat kirjasto- ja tietopalvelut sekä alan omat julkaisufoorumit ... Alkoholipoliittisiin toimintoihin kuuluvat myös valistus- ja tiedotustoiminnot. Näiden suhde tutkimukseen on toisenlainen kuin kirjaston ja lehtien. Kärjistäen voisi sanoa, että tutkimus ei tarvitse valistusta ja tiedotusta, mutta valistusta ja tiedotusta on vaikea harjoittaa ilman kotimaisen tutkimuksen antamaa tietoa.”

”Alko luopuu tutkimuksesta ja valistuksesta”

Alkoholitutkimus ja siihen liittyvät toiminnot sekä alkoholin käyttöä ja alkoholihaittoja koskeva valistus siirtyivät pois Alkosta valtion viranomaisten hoidettaviksi. Biolääketieteellinen alkoholitutkimus sijoittui osaksi Kansanterveyslaitosta, kuntaasysteiskuntatieteellinen alkoholitutkimus, alkoholipoliittiset lehdet, tietopalvelu sekä alkoholiolojen seuranta siirtyivät Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseen, Stakesiin. Alkoholipolitiikka-lehden päätoimittaja Jorma Hentilä totesi (1995, 145): ”Toimivin ja hallinnollisesti yksinkertaisin vaihtoehto olisi ollut muodostaa Alko-yhtiöiden konsernihallinnon osana olevasta alkoholipoliittisesta ryhmästä valtion laitos. Se ei kuitenkaan voinut toteutua; paineet tätä ratkaisua vastaan olivat liian suuret. ... Nyt toteutumassa oleva vaihtoehto on lähinnä paras ratkaisu.”

Alkon harjoittama tiedotus ja alkoholivalistus eivät siirtyneet Stakesiin, vaan jäivät valtaosaltaan järjestöjen yksityiseksi haasteeksi, joka organisoitiin ja rahoitettiin Terveiden edistämisen keskuksen kautta. Stakesiin perustettiin pieni ehkäisevän päihdetyön ryhmä, joka alkoi ministeriön ja Stakesin suullisesti sopiman työnjaon mukaisesti kehittää kuntien ehkäisevää päihdetyötä.

Alkon tutkimuksen, tiedotuksen ja valistuksen pesänjakajia olivat lopulta Stakes, KTL ja kolmas sektori (Terveiden edistämisen keskus: sosiaali- ja terveysalan järjestöt ml. raittiusjärjestöt). Rahaa tähän oli valtion budjetin mukaan käytettävissä noin 50 miljoonaa markkaa; tämä kasvatti pysyvästi näiden organisaatioiden perusbudjettia.

Kenelle Alkon hegemonia?

Koko 1990-luku ja vielä pitkälle 2000-luvun alkuvuodet voisi tulkita toimintapoliittisen hämmennyksen ajaksi. Eri tahot olivat alkaneet opetella uusia tehtäviään, hakea yhteistyökumppaneita sekä vähitellen uutta, Alkosta vapaata toiminta-ajastusta ja kehystä ehkäisevälle politiikalle ja työlle.

Yksi merkittävä toimintapoliittinen muutos alkoi vasta vähitellen kirkastua nykyisille alan asiantuntijoille ja toimijoille. Klaus Mäkelän mukaan monopolijärjestelmärakentuisen varaan, että yksilöön suuntautuva hoitosysteemi ja väestöön suuntautuva kontrollisysteemi olivat eriasioita. Tähän perustuva ajattelutapa halitsi hänen mukaansa edelleen toimijoita ja tutkijoita kaikissa Pohjoismaissa siitä huolimatta, että muutos on tapahtunut. Yksilöön suuntautuva hoito- ja kontrollisysteemi olinyt saanut kantaakseen isomman vastuun myös yleisestä ehkäisystä. ”Tämä tarkoittaa, että päihdehuollolla, terveydenhoidolla, poliisilla eli koko alkoholiongelmakäsittelyllä aparatilla on aikaisempaa paljon suurempia alkoholi-poliittinen rooli. Siksi ei pidä enää ajaa vanhoilla raiteilla, esimerkiksi tukeutumalla valistukseen tai paikalliseen ehkäisyyn.” (Tigerstedt 2000, 465.)

Mäkelän kuvaama kahtiajako ”toisaalta hoitosysteemiin ja toisaalta kontrollisysteemiin” on aika dramaattinen sille perusajatukselle, että ehkäisevän työn elementtejä on kaikilla tasoilla ja että niitä tulee vahvistaa niin ennaltaehkäisyssä ja varhaisessa puuttumisessa kuin hoidossa ja huollossa. Mäkelän kuvaamasta tilanteesta lieenee saanut alkunsa vuosikymmenten dilemma: keinoitekoisen rajauksen vuoksi alettiin alkoholipolitiikassa kuvitella, ettei hoito- ja huoltojärjestelmällä ollut oikeastikaan mitään tekemistä ehkäisyyn kanssa. Näin paikallisen tason päihdepalvelujärjestelmä jäi ehkäisevän eetoksen osalta vieraaksi.

Oman näkemykseni mukaan se on vahvemmin paikallista työtä rapauttanut piirre kuin konsanaan raittiustyön tai Alkon paikallisosastojen katoaminen, vaikka nämä ovat asioita, joita tässä yhteydessä aina mainitaan (Warsell 2002, 477).

Alkon vallan pääperillinen on sosiaali- ja terveysministeriö ja sen konsernialitokset. Nyt ministeriö sai käsiinsä täysimääräisinä ne valtuudet, joita sillä koko vanhan Alkonkin ajan oli ”teoriassa” ollut käytettävissään.

2000-luvun alkoholiohjelmien evaluointiosoitteita, miten vaikeaa alkoholipoliittisen vallan siirtyminen oli sittenkin ollut. Tigerstedt ja Karlsson (2003; Karlsson 2001) ovat 2000-luvun alkoholiohjelmia arvioidessaan osoittaneet, miten hapuillevaa alkoholipolitiikka ilman Alkoa oli ensimmäisen vuosikymmenen. Ministeriö päätti turvautua vanhaan elimeen, Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukuntaan (PRNK), joka oli vuosia viettänyt hiljaiseloa. Se nousi valmistelutyön keskeiseksi toimijaksi. PRNK oli (ja on edelleen) parlamentaarinen neuvottelukunta, valtionhallinnon apuelin. Se koostuu kansanedustajista, julkishallinnon ja elinkeinoelämän edustajista sekä erillisistä asiantuntijajäsenistä. Sen poliittinen mandaatti oli (ja on edelleen?) heikohko.

Se alkoi hoitaa alkoholipoliittista tehtäväänsä erillisten alkoholiohjelmien kautta. Ensimmäinen alkoholiohjelma (Onkstietoo? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi 1996–1999) epäonnistui nimeään myöten lähes kaikessa, mihin se pyrki. Arvioitsijoiden mukaan ohjelmasta ei juuri tiedotettu sen paremmin kansalaisille kuin muille viranomaisille ja PRNK:n toiminta alkoholiohjelman johtoryhmänä oli miltei olematonta. Myös STM:n oma kiinnostus oli vähäistä eikä ohjelmasaanuterillisrahoitusta. Ohjelman operatiiviset toimijateivät sitoutuneet toimeenpanoon. Lisäksi ohjelman toimeenpanosuunnitelmarakentui suurelta osin olemattomalle toimijaverkostolle. Toimeenpanon epäonnistumisen voi tulkita yhdeksi alkoholihallinnon ja ehkäisevän päihdetyön 1990-luvun jälkipuoliskon kaoottisen tilan ilmentymäksi.

PRNK työsti uuden alkoholiohjelman (2000-luvun alkoholiohjelma) vuosiksi 2000–2003; se oli suoraa jatkoa edelliselle. Ministeriössä tyydyttiin vain ohjelman päivittämiseen eikä vakavaan uudelleen arviointiin. Arvioinnin mukaan ”uuden ohjelman taustoittava teksti on supistettu minimiin eikä sieltä löydy perustietoja esimerkiksi alkoholin kulutuksesta, juomatavoista ja haitoista”. Tämänkin ohjelman vastuusuhteet osoittautuivat epäselviksi. ”Johtoryhmä on ollut ohjelman ainoa hallinnollinen elin. Yksi ja sama ministeriövoittoinen ryhmä oli ollut vastuussä sekä strategisista linjauksista että operatiivisesta toteuttamisesta. Ryhmän toiminta oli kuitenkin keskittynyt lähinnä edelliseen. Operatiiviseksi johdoksi ryhmä ei ole ollut oikea elin.” (Tigerstedt ja Karlsson 2003, 55–56.)

Peruspalveluministeri Osmo Soininvaara yritti vahvistaa PRNK:n mandaattia asettumalla itse sen puheenjohtajaksi, mikä ei ollut omiaan ainakaan selkeyttämään ministeriön ja PRNK:n keskinäistä roolia ja tehtäväkuvaa. Jotta kuvio olisi lopullisesti sekaisin, Soininvaaran kanssa ministerinpostin jakanut Eva Biaudet perusti vielä oman kilpailevan alkoholityöryhmänsä, joka istui samaan aikaan Soininvaaran työryhmän kanssa julkaisten työnsä tulokset raporttina (2002) ”Kohti monen polun alkoholipolitiikkaa”.

Kun valtaa (ja hegemoniaa?) jaetaan, mitä siinä oikein jaetaan, mitä se tarkoittaa ilmiönä? Jukka Törrösen (2000) mukaan kulttuuri tarjoaa kunkin ilmiön ymmärrettäväksi tekemiselle useita eri kehyksiä. Kehykset kamppailevat keskenään näkyvyydestä ja hegemoniasta, ne muodostavat eriaikoina erityyppisiä hierarkioita jaliittoja joihin jäsentää globaaleista prosesseista yksilön sisäisiä mielenliikkeitä. Yhteiskunnalliset käännekohtatavallisesti yhtäältä kyseenalaistavat kehysten väliset vakiintuneet suhteet. Sitten viriää keskustelu siitä, millaisten jäsenysten varassa uusi tilanne tulisi ottaa haltuun. Toisaalta murrokset myös synnyttävät muutoksia kehysten sisäisiin teemoihin ja painopistealueisiin.

Jos ennen alkoholipolitiikan institutionaalisia uudelleenjärjestelyjä alkoholiongelmat kehystettiin maallikkoajattelussa vapausongelmiksi valtiota, julkisia auktoriteetteja ja kollektiivisia ideologioita vastaan, niin Alkon murruttua tältä taistelulta purkautui lopulta mielekäs kohde ja jännite. Samalla pöydän puhdistuminen

toi mukanaan toisenlaisia uhkia ja vastuksia, esimerkiksi julkisen tilan juopumushäiriöt. (Törrönen 2000.)

Johtopäätökset

1. Alko Oy:stä tuli itsenäinen vähittäismyyntimonopoli, Primalcosta itsenäinen tuotantoyhtiö, Arctia-ketju myytiin Scandicille ja emoyhtiön hallinto jää Altia Groupille. Altia Group fuusioitiin sittemmin Primalcon kanssa ja on nyt nimeltään Altia Oyj. Altiaa johti 1.6.2005 saakka Veikko Kasurinen ja Alko Oy:tä johtaa Jaakko Uotila, Reijo Salmen jäätyä eläkkeelle.
Vähittäismyyntimonopolin asema on vahvistunut 2000-luvun ensivuosi-
na ja se näyttäisi tehneen jonkinlaisen irtioton Alko-Yhtiöiden aikojen liike-
toiminnallisesta bisnesorientaatiosta, vaikka sitä enenää varsinaisesti oletut-
kinut. Monopolin mahdollisuudet vaikuttaa alkoholin kokonaiskulutukseen
ovat koko ajan kuitenkin heikentyneet, vaikka erityisesti 2000-luvun ratkai-
suissa (mm. veroale) monopolin merkitys taas on alettu tunnustaa.
2. Alko-Yhtiöiden jakopäätös toteutettiin täysin ministeriöiden (sosiaali- ja ter-
veysministeriö, valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö) suun-
nitelmien mukaannopealla aikataululla. Jakopäätöstehtiintietämättä vielä si-
tä, miten EY-tuomioistuin tulee monopoliasian ratkaisemaan. Ministeriöiden
johdolla oli tieto vain julkisasiamies Michael B. Elmerin valmistavasta lausun-
nosta, joka oli monopolille kielteinen. Vasta Franzén-päätös oli monopolille
myönteinen ja antoi omistajalle sen tarvitseman vahvan selustatuen.
3. Monopolin irrottaminen muusta Alko-Yhtiöiden konsernista perustui ulko-
puoliseen selvitystietoon, jossa arvioitiin yhtiön taloudellinen tila, mahdolli-
setsynergiaedut sekä alkoholipoliittiset näkökohdat. Irrottamispäätöstä edel-
si perusteellinen ja monipuolinen selvitystyö, johon itse pääsin tutustumaan
vain murto-osaltaan. Vakavaraisimmat yhtiön osat olivat Alko Oy ja Primal-
co. Eniten kiistaa käytiin Alkon miljardiomaisuudesta, jonka vuoksi yhtiö it-
se ehdotti jakosuunnitelmaa kaksijakoisena ja ministeriöryhmä toteutti jaon
kolmijakoisena oman ehdotuksensa perusteella. Näin valtionyhtiö Alko-Yh-
tiöt (Altia) menetti miljardiomaisuuden saman valtion toiseen taskuun.
4. Alkon pesänjaosta oli erityisen kiinnostunut päivittäistavarakauppa, koska se
olisi saanut vähittäismyyntin monopolin purkamisen kautta tuntuvasti lisää
katetta. Selobbasiainaeduskuntaa myöten, mutta ei pystynyt kaatamaan mo-
nopolia. Elinkeinon intressit näyttävät tutkimusten mukaan olleen kaikkein
korkeimmillaan siinä vaiheessa, kun alkoholilakia säädettiin ja ennen kuin oli
saatu EY:n tuomioistuimelta vähittäismyyntimonopolin hyväksyntä. Sitten
innostus ikään kuin lopahti.

5. Alkon pesänjaossa tehtiin uusjakomyös alantutkimuksen, tiedotuksen ja valistuksen suhteen. Tutkimus jaettiin Kansanterveyslaitokselle ja Stakesiin, kunta yhteistyö ja siltä osinehkäisevän päihdetyön kehittäminen Stakesiin ja valistusjärjestöille Terveystiedon edistämisen keskuksen organisoimaksi. Ministeriön työryhmien esittämää erillistä päihdeinstituuttia ei perustettu. Yhtenä painavana syynä oli valtiovarainministeriön vastustus. Työryhmät olivat myös eri mieltä siitä, mitä toimintoja instituuttiin tulisi sisällyttää. Näille toiminnoille varatut reilut 50 miljoonaa markkaa jaettiin pääosin Stakesin, KTL:n sekä Terveystiedon edistämisen keskuksen kesken.
6. Sosiaali- ja terveysministeriö oli ottanut takaisin sen alkoholipoliittisen vallan, jonka se oli aikanaan luovuttanut Alkolle. Arviointitutkimukset osoittavat, ettei vallan paluu takaisin kotipesään ollut lainkaan helppo. Voisi jopa puhua jonkinasteisesta valtatyhjiöstä. 2000-luvun alkuvuodet näyttivät varsin harjovalta: alkoholiohjelmatyö ei tuntunut onnistuneen lainkaan niin hyvin kuin odotettiin. Tähän oli olemassa monta syytä.
7. Purkamisesta on opittavaa jälkipolville: toimijakentän uusjako tarvitsee yllättävän pitkään omaa aikaa ja totuttelua. Se tulisi organisaatorakenteita nopeasti muuteltaessa aina ottaa huomioon. Konkreettinen Alkon purkaminen kävi lopulta nopeasti. Alkon hallintavallan (hegemoninen?) pesänjako ja uuden toimintapoliittisen ajattelun omaksuminen veivät paljon pidemmän aikaa. Alkon hajottamisen myötä katosi myös ”sättimis- ja valitusosoite”. Keskitettyneen valtapoliitiikan sijaan olinyt alettava opetella paikallista ja alueellista alkoholipoliitikkaa.

Luku 8: Monopolipuhe

Johdanto

Alkon ja Alko-Yhtiöiden purkuprosessissa olen jo silloin tällöin viitannut siihen retoriseen tasoon, jolla alkoholipolitiikkaa ja erityisesti Alkoa ja sen alkoholimonopoleja on perusteltu (sosiaali- ja terveystaloudelliset syyt, suomalainen viinapää, kokonaiskulutusmalli, ”konsernikieli”). Retorinen taso ja käytännön politiikan taso näyttäisivät kohtaavan toisensa aika huonosti, joillakin kohdin eivät lainkaan. Erityisesti 1990-luvulla monopolin perustehtävää perustellaan sosiaali- ja terveystaloudellilla syillä, jotka näyttäisivät monesti olevan vain piiloagenda muille, sitäkin tärkeämmälle argumentaatiolle ja toimintapolitiikalle (valtiontalous, yritystaloudet). Tämä on ilmiö, jolla täytyy olla erityinen vaikutus alkoholipolitiikan sosiaali- ja terveystaloudelliseen uskottavuuteen? Ja sitä kautta alkoholihaittojen ehkäisyyn ja koko ehkäisevään päihdetyöhön, jona hoitotyöhön?

Lisäksi näyttäisivät alkoholipolitiikan kehyksissä kamppailleen 1990-luvulla sektorin erityisyys ja yleisyys. Miten itsenäisesti ja muusta sosiaalipolitiikasta erillään alkoholipolitiikkaa on syytä ”kolmannessa tasavallassa” harjoittaa? Vai tulisi-ko sen entistä selkeämmin olla osa hyvinvointipolitiikkaa, sosiaali- ja terveystaloudellista vai peräti kuluttajapolitiikkaa? Muun muassa Tigerstedt (2001) tulkitsee alkoholipolitiikan muuttuneen yhä enemmän osaksi ”uutta kansanterveysajattelua”.

Alkoholipolitiikan, alkoholijärjestelmän ja sitä toteuttavien monopolien perustelut tuntuivat kulkeneen rinnakkain. Ne kietoutuivat toisiinsa joskus jopa niin tiiviisti, että niitä oli vaikea erottaa toistaan. Argumentaatio alkoholipolitiikan pohjoismaisen mallin puolesta on itse asiassa ollut argumentointia alkoholin monopolistisen systeemin puolesta. Tämä taas on ollut argumentointia niiden yhtiöiden puolesta, joille valtio on antanut yksinoikeudet hoidettavakseen. Tälle retorikalle on sitten kaikki nämä Alkon olemassaolon vuosikymmenet (1932–) haettu perusteluja moraalis-eettisistä, raittiuspoliittisista, järjestys- ja turvallisuuskysymyksistä tai kansanterveyden suojaamisesta (vrt. mm. Bruun 1972; Warpenius ja Sutton 2001; Tigerstedt 2001). Siihen näyttäisi kietoutuneen myös käsitys yhteiskunnallisesta eriarvoisuudesta: alkoholihaittojen ehkäisy on nähty erityisesti työväenluokkien ”kysymyksenä”, ei niinkään ylempien sosiaaliluokkien.

Halusin analysoida, miten tämä retorikka kulki 1990-luvun muutospuheena, ja sitten jatkoin pohdintaa siitä, kuinka pitkälle Alkon, alkoholimonopolien ja alkoholipolitiikan edut ovat ”yhteistä hyvää”.

Tässä luvussa ennen loppupohdintaa käyn systemaattisemmin läpi sitä argumentaation tasoa, jolla alkoholipolitiikan ja monopolin perusteluissa liikuttiin. Oletin sen täydentävän ja tuovan lisäymmärrystä siihen, miten tietynlainen vuosikymmenien kuluessa muokkautunut argumentoinnin tapa ohjasi muutosprosessia, sen toimintapolitiikkaa ja -kulttuuria. Jotta olisin saanut 1990-luvun ”monopolipuheen” retoriikan systemaattisemmin esiin, käytin analysoinnin välineenä pääosin Chaim Perelmanin argumentaatioteoriaan (1996) perustuvaa argumentaatioanalyysia. Siinä eritellään tapoja, joilla väitteitä, ajatuksia tai vaatimuksia tehdään uskottaviksi ja synnytetään sitoutumista. Perelman on ennen kaikkea kiinnostunut siitä, miten kieltä käytetään suostuttelun välineenä.

Miksi valitsin juuri Perelmanin analyysini välineeksi? Kun kävin läpi politiikan tutkimuskirjallisuutta, huomasin, että Perelmanin tapaan jäsennettyä argumentaation tekniikkaa oli menestyksellisesti käytetty monen muun politiikk-alueen paradigmanmuutosten osoittamiseksi. Hilikka Vihinen on sen avulla vertaillut Irlannin ja Hollannin maatalouspolitiikkaa. Hän pystyi osoittamaan, miten Euroopan unionin maatalouspolitiikka (CAP) on kokenut paradigmanmuutoksen 1990-luvulla: se on joutunut luopumaan kapea-alaisesta yhden sektorin politiikanäkökulmasta.

Tullakseen hyväksytyksi maatalouspolitiikan oli täytynyt laajentua ottamaan huomioon esimerkiksi ympäristöarvot, maaseudun kehittämisen, ruoan turvallisuuden ja laadun sekä eläinten hyvinvoinnin ja etiikan vaatimukset jne. Vaikutavimpiamuutosagentteja olivat olleet maatalouden kuluttajat ja niistä eriytyneet kuluttajaryhmittymät. Paradigmanmuutos kulki myös pois kontrolli- ja käskyvaltaisuudesta kohti avointa ja osallistavaa politiikan tekemistä. Maataloudesta olitulosyähäenemmän sopimus maatalouden ja muun yhteiskunnan välillä eikä vain sopimus maatalouden sisällä. (Vihinen 2001, 194–200). Näkökulma on mielenkiintoinen. Voisiko jotain tällaista olla tapahtumassa myös alkoholipolitiikalle? Argumentaatio- ja retoriikka-analyysi tarjoaa Vihisen (1990, 221) mukaan välineen, jonka avulla hän pystyi erittelemään (maatalous)poliittisia kysymyksenasetteluja ja vastauskriteerejä, kamppailuakäsitteistä, sisäänlukemisen ja ulossulkemisen tapoja. Eli juuri sitä, mitä itsekin halusin päästä tekemään.

Hilikka Summa on tarkastellut (1989) asuntopolitiikan tapausanalyysin kautta hyvinvointipolitiikan hallinto- ja suunnitteluretoriikkaa. Vaikka hallinnollisessa suunnittelutekstissä retorinen argumentointi yritetään pelkistää mahdollisimman vähän muuta kuin faktoja sisältäviksi, mikään kohdistettu kielellinen kommunikaatio ei ole pelkkää ”logosta”. Siihen liittyvät aina myös argumentoinnin muut aspektit, eetos ja päätös muodossa tai toisessa. Summa toteaa vähäisen retorisuuden olevan itsessään yksi osa hallinnollisten tekstien eetosta. Se on tapa osoittaa niiden asiapainotteisuutta ja puolueetonta harkintaa. Hänenkin mukaansa Perelmanin argumentaatioteorian käsitteistö tarjoaa välineitä eritellä tarkemmin, millä erityisillä tavoilla suunnitelmateksteille ominainen kielenkäyttö muokkaa kohde-

alueensa poliittista todellisuutta ja asettaa rajoja sille, minkä ymmärretään olevan mahdollista tai mahdotonta kyseisellä politiikkalohkolla. (Summa 1989, 111.)

Kerttu Perttilä on käyttänyt argumentaatioanalyysiä määrittäessään kuntien päätöksenteon argumentointia ja erityisesti sen terveysaspekteja. Hänen mukaansa terveys ei ollut samalla tavalla vahva perustelu kuin esimerkiksi kunnan taloudellinen hyöty, elinkeinoelämän kehittäminen tai myönteistä kuntakuvaa luova toiminta. Hän päätteli, ettei terveydestä ollut muodostunut perinteisessä mielessä poliittista kysymystä, ja juuri tämä on voinut olla yksi terveysargumenttia ja sen käyttöä rajoittava tekijä. Perttilä kysyykin, ”onko väestön terveyden edistämisen kannalta hyödyllistä, haitallista vai samantekevää, että terveyskysymykset halutaan pitää ’neutraaleina’”. (Perttilä 1999, 129.)

Näiden kolmen tutkijan johtopäätökset antavat aiheetta kysyä alkoholipoliitiikan suhteen samoja kysymyksiä. Onko alkoholipoliitikasta enää itsenäiseksi politiikan alueeksi? Pitäisikö sen laajentua ottamaan huomioon (tai ilmaisemaan) muutakin kuin vain sosiaali- ja terveystieteiden argumentaatiota tullakseen hyväksytyksi? Oliko senkin epäpoliittisuudesta (kantaa ottamattomuudesta) tullut suorastaan tabu vastakohtaksi viime vuosisadan poliittisuudelle? Mitä ilmensi alkoholipoliitiikan suunnittelun ja hallinnon näennäisesti faktoihin perustuva retoriikka?

Tässä tutkimuksessa en luonnollisesti pysty vastaamaan edellä oleviin suuriin kysymyksiin. Tulevan tutkimuksen asia on aikanaan löytää avoimeksi jääviin kysymyksiin vastaukset. Sen sijaan yritin valmistaa tietä tällaiselle monopolikriittiselle tutkimusotteelle. Miten konkreettista monopolioorganisaatiota purettaessa turvauttiin menneen ajan argumentaatioon? Toikouuteen aikaansaopeutuminen myös uuden Alkosta vapaan puheavaruuden? Kertoiko se jotain alkoholin paikasta suomalaisessa yhteiskunnassa? Jopa alkoholista tietyinlaisen avallankäytön ja hallinnan välineenä, hallintatapana?

Argumentaation lähtökohdat

Ns. uusi retoriikka on olennaisesti laajentanut argumentoinnin käsitettä ja merkitystä kielellisen vuorovaikutuksen tarkastelussa. Tärkeimpiä modernin argumentaatiotekniikan kehittäjiä ovat olleet mm. Stephen Toulmin (1958) sekä Chaim Perelman ja Lucie Olbrechts-Tyteca (1958/1971) (Lapintie 2001). Suomessa alan asiantuntijoita ja uranuurtajia ovat mm. Hilka Summa (1996, 1989), Marja-Liisa Kakkuri-Knuuttila (1998) ja Kari Palonen (mm. 1988). Uudelle retoriikalle ominaisen käsityksen mukaan argumentoinnin olennainen piirre on se, että se tähtää yhteisymmärryksen saavuttamiseen tilanteessa, jossa on mahdollista valita useamman kuin yhden vaihtoehdon päätelmän tai uskomuksen välillä. (Summa 1996 ja 1989; Perelman 1958/1971).

Argumentaatioteoriassa ei ole kyse vain väittelytekniikoiden tarkastelusta, vaan myös argumentaation yleisten edellytysten, kuten argumentoijan ja yleisön välisen suhteen ja argumentoinnissa ilmenevien arvoulottuvuuksien, erittelystä. Teoriajäsentyy kolmeen osaan: argumentoinnin viitekehykseen, argumentoinnin lähtökohtiin ja varsinaiseen argumentaation kulkuun. Argumentoinnin viitekehyksellä Perelman tarkoittaa niitä ehtoja ja tavoitteita, jotka määrittävät jonkin prosessin argumentatiiviseksi erotuksena muunlaisesta ihmisten välisen vaikuttamisen prosessista.

Argumentaation lähtökohdat määrittyvät kohteena olevan yleisön kautta. Argumentaation lähtökohdilla Perelman taas tarkoittaa argumentoijan ja argumentoinnin yleisön välisiä, argumentaatiota edeltäviä ja siitä riippumattomia yksimielisyyden alueita sekä sitä, miten näitä yksimielisyyden alueita sovelletaan argumentoinnissa. Puhujan ja yleisön välillä vallitsee aina jonkinlaisia implisiittisiä esisopimuksia siitä, mitä voidaan pitää totena ja millaisin periaatein uskottavia väitteitä voidaan esittää. Nämä esisopimukset ovat yksi (tietoinen tai tiedostamaton) perusteille, mihin argumentoinnissa vedotaan, sekä sille, millaisella esitystavalla ja tyyllillä valitut perusteet esitetään.

Summan (1989, 103–104) tulkinnan mukaan Perelman määrittelee yleisön käsitteen niiden ihmisten muodostamaksi kokonaisuudeksi, joihin puhuja pyrkii argumentoinnillaan vaikuttamaan. Perelman erottaa kaksi yleisötyyppiä: erityisen ja universaaliyleisön. Universaaliyleisö tarkoittaa kaikkien normaalien, arvostelukykyisten aikuisten muodostamaa joukkoa. Erityinen yleisö on taas mikä tahansa rajattu joukko kuuliijoita; tämä voi tarkoittaa joko ajallisesti tai tilallisesti määriteltyä konkreettista kuulijoiden joukkoa tai jonkin periaatteen nojalla rajautuvaa abstraktia argumentoinnin kohdejoukkoa.

Yleisön ja argumentoijan väliset esisopimukset ilmenevät siinä, millaisia perusteita arvostuksia koskeville argumenteille esitetään. Perelman kuvaa erityisellä lokuksen käsitteellä ”paremmaksi arvioimisen” perusteena olevia yleisiä premissejä.

Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen lokus ovat näiden premissien peruskategoriat. Edellinen tarkoittaa argumentoinnin sisäänrakennettua taipumusta vedota määrällisiin perusteisiin, jälkimmäinen taas yleistä taipumusta vedota laadullisiin perusteisiin esitettäessä perusteluja arvoja koskeville argumenteille.

Argumentaation kulku

Argumentaation kulkua Perelman kuvaa erilaisilla argumentaatiotilanteille ominaisilla tekniikoilla. Lokuksen käsite koskee niitä premissejä, jotka ovat olemassa jo ennen argumentoinnin alkamista ja varsinaisesta argumentaation kulusta riippumatta. Argumentaation kulku on Perelmanin mukaan perusrakenteeltaan joko assosiatiivinen tai dissosiatiivinen prosessi. Assosiatiivinen rakenne liittää toisiinsa aiemmin erillisiä elementtejä, jolloin niistä muodostuu toistensa osatekijöitä tai arviointiperusteita. Assosiatiivinen argumentaation kulku voi olla perusrakenteeltaan kvasilooginen, todellisuuden rakenteeseen vetoava tai todellisuuden rakennetta määrittelevä.

Kvasiloogiset argumentit ymmärretään rinnastamalla ne loogiseen tai matemaattiseen ajatteluun. Niissä edellytetään aina, että hyväksytään tietty luonteeltaan ei-muodolliset väitteet, jotka vasta mahdollistavat argumentin soveltamisen. Tällainen argumentaatiopyrkiytyypillisesti kvantifioimaan käyttämänsä elementitsekä esittämään niiden väliset suhteet siten, että niillä voidaan operoida kuten matemaattisilla suureilla.

Todellisuuden rakenteeseen vetoavan argumentin oikeutus perustuu siihen, että sen osoitetaan olevan jonkinlaisessa riippuvuussuhteessa johonkin jo aikaisemmin hyväksyttyyn faktaan tai arvostelmaan. Näin tapahtuu argumentoitaessa syy-seuraussuhteen nojalla. Peräkkäiseen tai rinnakkaiseen ilmiöiden kytkemiseen nojautava argumentti vetoaa aina jo uskottavaksi osoitettuun todellisuuden rakenteelliseen ominaisuuteen.

Todellisuuden rakennettamuokkaavat argumentit menevät joko käyttäen erityistä pausta tai analogian kautta. Erityistapaus voi olla esimerkki, havainnollistaja tai malli. Erityistapauksen erilaisille käyttötavoille on yhteistä se, että ne aina tavalla tai toisella viittaavat siihen yleiseen sääntöön, jota erityistapaus edustaa. Analogian argumentatiivinen voima perustuu siihen, että se paljastaa argumentin kohteena olevan todellisuuden rakenteesta jonkin piirteen osoittamalla siinä olevan yhtäläisyyden jonkin toisen, yleensä tutumman todellisuuden alueen rakenteelliseen piirteeseen.

Metafora on yksi analogiaa käyttävä retorinen kuvio, jossa rinnastetaan kaksi alun perin toisistaan erillistä asiaa. Metaforalla on suuri argumentatiivinen voima, mutta Perelmanin mukaan se ei perustu niinkään kahden näkyvän ilmiön fuusioitumiseen, vaan metaforalla on taipumus irrota alkuperästään. Tällaisen uinuvan metaforan argumentatiivinen voima on erityisen suuri, ja usein se on yksinään riittävä perustelu esitetylle argumentille toisin kuin ns. aktiivinen metafora, joka voi olla vain viitteellinen. Esimerkkinä uinuvista metaforista ovat hallintokielessä esimerkiksi väli-porras, tavoite-taso, hallinto-koneisto.

Dissosiatiivinen argumentaation rakenne erottaa toisistaan elementtejä, jotka joko kielessä sinänsä tai vallitsevan tradition mukaan yleisesti itsestään selvästi liite-

tään toisiinsa. Dissosiativinen argumentti on muutoshakuinen; serikkookäsite- ja ilmiörakenteiden totunnaisia keskinäisiä yhteyksiä. Dissosiaatio etenee Perelmanin mukaan tyypillisesti aina jonkin filosofisen parin avulla, mikä tarkoittaa tavalla taitoisellatapahtuvaa ilmenemismuodon ja todellisuuden vastakkainasettelua. Yleisesti tekniikkana on esimerkiksi näennäisen ja todellisen tai teorian ja käytännön vastakkaisuus. Poliittis-hallinnollisessa kielessä paritsyy-seuraus ja tavoite-keino ovat jatkuvasti käytössä olevia arvotransformaatiopareja. Niiden voima perustuu kinsiihen, että ne ovat täydellisesti integroituneet tavanomaiseen kielenkäyttöön. Varsinkin jos keino-tavoite-asetelma esitetään syy-seuraus-asetelmana, voidaan puhua arvotransformaatiosta. Klassisena esimerkkinä tästä on arvopari lain tulkinta/lain kirjain, lain kirjain/lain henki. (Summa 1989; Perelman 1996.)

Monopolipuheen argumentaatio

Alkon perustamisesta lähtien alkoholipuhe on ollut hyvin monopolikeskeistä. Raittiusliikkeen yleisökonstruktio heikentyessä puheen monopolikeskeisyys näyttäisi vain vahvistuneen. Miten monopolin purkutilanteessa argumentaatio muuttui? Euroopan unioni kaipasi argumentteja monopolin puolesta omien kauppaja- ja kilpailuargumenttiansa vastapainoksi. Monopolin vastaiset voimat saivat uudestailanteesta vahvistusta vasta-argumentoinnille. Tällaisessa tilanteessa on pakko hioa kristallinkirkkaaksi sekä puolustusargumentaatio (assosiativiset elementit) että monopolin vastaiset argumentit (dissosiativiset).

Poimimalla erilaisesta puheesta argumentteja vasta-argumentteja ja tarkastelemalla niitä Perelmanin argumentaatioteorian kautta suomalaisen alkoholipoliitiikan 1990-luvun sisin olemus avautuu kuin sipulin kuori, kerros kerrokselta?

Jotta pystyisin profiloimaan nimenomaan 1990-luvun monopoliargumentaation, olen poiminut argumentteja kolmelta puheareenalta: eduskunta-puheesta (poliittisen puheen lokus) vuosilta 1968 (keskiolulaki), 1994 ja 2003 sekä pääkirjoituspuheesta (mediapuheen lokus) valtakunnanpäälehden, Helsingin Sanomien, alkoholiaiheisista pääkirjoituksista vuosilta 1990–2000. Hallinnollista asiantuntijapuhetta taas edustaa koko sevirallinen valtionhallinnon dokumenttiaineisto, jolla monopolia Euroopan unionille argumentoitiin. Asiantuntijapuhetta käytän ikään kuin poliittisen ja mediapuheen peilinä. Mediapuhe on erityisen valikoitunutta: se käsittää vain valtakunnanpäälehden alkoholiaiheiset pääkirjoitukset vuoteen 2000 saakka. Needustavatsiis vain maanpäälehden pääkirjoitustekstien puheavaruutta palvellen tässä tutkimuksessa 1990-luvun profilointia.

Nämä aineistot kävin useaan kertaan läpi. Poimin sieltä Perelmanin luokituksen mukaisia argumentaation lähtökohtia (ns. esisopimuksia), yleisökonstruktioita sekä puheen argumentaation tekniikoita. Argumentit jaoin ensisällöltään eri teemoihin sitä mukaa kuin niitä tekstistä alkoi kertyä (esim. terveys, viinapää,

monopoli, alkoholipolitiikka, järjestys ja turvallisuus, elinkeinopolitiikka ja kuluttajanäkökulma jne.). Erityisesti hain Satu Apon jalanjäljissä Eurooppa-häpeän ja stigman tunnusmerkkejä.

Mitä esisopimuksia puheessa näyttäisi olevan ja miten kolmea eri alkoholilainsäädännön kannalta olennaista ajanjaksoa vertailemalla saisin esiin nimenomaan 1990-luvulle tyypillisen muutospuheen, mitä eri argumentaation tekniikoita puheavaruudet sisältävät ja kuinka yhteneväistä tai eriävää argumentaatio näyttäisi olevan? Kävin myös läpi sitä, mitkä argumentit toistuvat, mitkä nousevat esiin vasta 1990-luvulla tai mitkä argumentit häipyivät taustalle. Kumosivatko vai vahvistivatko 1990-luvun puheavaruudet toistensa argumentteja?

Miksi tällainen vaiva argumenttien uudelleen järjestämiseksi? Halusin oppia systemaattisemman alkoholipoliittisen lukutavan, joka Vihisen tapaan pureutuisi merkitysjäsenyteen ja avaisi siten puheen poliittisuuttajamahdollisuutta eritellä alkoholipoliittisia kysymyksenasetteluja ja vastauskriteereitä, kamppailua käsitteistä, sisään lukemisen ja ulossulkemisen tapoja (Vihinen 1990, 221).

Eduskuntapuheen pääargumentaatio vuosina 1968, 1994 ja 2003

Terveysargumentin nousu ja vakiintuminen

Vielä vuonna 1968 ei alkoholin kulutuksen ja haittojen välistä suhdetta pidetty alkoholipolitiikan lähtökohtana ja sitä kautta ikään kuin selviönä, vaikka tämä näkökulma sittemmin on ollut suorastaan kyseenalaistamaton mantra. Tämä näkyi hyvin kansanedustajan ja Alkon pääjohtajan Pekka Kuusen puheenvuorossa (14.5.1968):

(Ote 1) "Tähän liittyen on myöskin aiheutta todeta, että alkoholijuomien kulutuksen ja haittojen keskinäinen riippuvuus ei ole lainkaan niin kiinteä kuin nimenomaan raittiusryhmän edustajat viikko sitten täällä väittivät ... Suomalainen ei alkoholijuomien käyttäjänä ole suinkaan avuton. Kansamme on asteittain oppimassa alkoholijuomien käytön hallintaa ...

... johtajuutena hallituksen esityksessä on ollut se, miten siinä on suhtauduttu yksilöön, hänen liiallisesta alkoholinkäytöstään uhkaaviin vaaroihin, yksilön vapauten määrätä omasta kohtalostaan, hänen velvollisuuteensa niin käyttäytyä, ettei aiheuta vaaraa tai häiriötä kanssaihmisilleen ..."

Vuonna 1968 keskustelussa myös asetettiin kyseenalaiseksi kokosiihenastinen valtiointerventio nostamalla sijaan yksilön oma vastuu. Kyseltiin, missä määrin jul-

kisen vallan on syytä puuttua ihmisen ja alkoholin suhteeseen ja voiko se puuttumisellaan todella haittoihin vaikuttaa. Epäiltiin erityisesti valtion mahdollisuutta säädellä alkoholin haittoja ostokäyttäytymisen kautta: ”ostotapojen muuttaminen on osoittautunut nauttimistapojen tavoiteltua muuttamista silmällä pitäen verraten hedelmättömäksi. [Alkoholin] nauttimistavat taas ovat sittenkin lähinnä kansalaisnormeista eikä niinkään julkisen vallan toimenpiteistä heijastuvia”.

Yksilön vastuun korostaminen heijasti vielä ostajatarkkailun ideologiaa (Kuisenkin vakaasti kannattamaa) muuten suunnittelu- ja hallintovaltaa keskittämään pyrkineellä aikakaudella. Puhe oli varsin tarkoitushakuista: oltiin vapauttamassa yhtä alkoholijuomaa, keskiolutta, sata vuotta kuivuutta sietäneelle maaseudulle. Kokonaiskulutuksen lisäyksestä varoittivat erityisesti raittiuspiirit, ja siksi oli tarpeen mitätöidä tätä yhteyttä jo suoraan lain esittelypuheenvuorossa. Vielä 1968 puuttui poliittisesta alkoholipuheesta siihen sittemmin saumattomasti liitetty esisopimus, ns. alkoholin kokonaiskulutusmalli (ks. edelliset luvut). Vasta Kettil Bruunin johdolla 1975 julkaistu kansainvälinen tutkimus tuo alkoholipoliittiseen puheeseen 2000-luvulla saakka pitäneen argumentatiivisen lähtökohdan: alkoholin kokonaiskulutus on suorassa suhteessa alkoholihaittojen määrään (Bruun et al. 1975).

Terveysargumentointi nousi esiin vasta 1990-luvulla. Se nousi yhdessä kokonaiskulutusmallin kanssa vahvaksi esisopimukseksi alkoholipoliittiseen puheeseen. Kun vuonna 1968 terveysargumenteiksi riittivät maininta oluen B-vitamiinipitoisuudesta, varoitus oluen ja rauhoittavien lääkkeiden sekakäytöstä sekä viittaus alkoholin terveyshaittojen ohella myös tupakkaan ja huumeisiin, löysi vuoden 1994 eduskunta pitkän listan terveysargumentteja. Ne piti taas hylätä vuonna 2003 valtiontaloudellisista syistä. Terveysargumentin vahva esisopimusluonnetta kuvasi sen ulottuvuus perustelemaan lähes mitä tahansa puhujan kannattamaa asiaa.

Terveyttä ei argumentoitu pelkästään alkoholin kulutuksen ja haittojen välisenä syy-yhteytenä. Sillä voitiin perustella siiderin nostamista oluen rinnalle kuin mietojen alkoholijuomien mainontaa, jota pidettiin terveyspoliittisesti erittäin merkityksellisenä asiana.

Vasta-argumenttejakin esitettiin: minkä tähden olut olisi jotenkin terveellisempää kuin muut juomat; kumpi on tärkeämpää, pitää valtiolla suuria verotuloja alkoholin myynnistä vai todella edistää kansalaisen terveydentilaa? Tilaviini sai myös terveysstatuksen: ”Etelä-Euroopasta tuleva halpa ja huonotasoinen viini ei kilpaile tämän [tilaviinin] kanssa”.

Vuoden 1968 alkoholipuheessa näkyivät myös tarkoitushakuinen tapausulkea pois alkoholin yhteys yhteiskunnallisiin haittoihin ja niiden merkityksen vähätteleminen: alkoholipoliittikan kokonaisuudistus ei ole mikään valtaisa yhteiskuntapoliittinen tapahtuma; onko alkoholi lopultakaan onnettomuuksien syy vai vain jonkin muun vastoin käymisen seuraus; alkoholi ei läheskään aina ole perussyys sosiaalipo-

liittisiin ongelmiin vaan ne kytkeytyvät muihin ongelmiin, esimerkiksi työttömyyteen, mielenterveysongelmiin jne.

Vasta-argumentaationa oli vuoden 2003 puhe, jossa painotettiin alkoholin olevan ylivoimaisesti vakavin kansanterveysongelma Suomessa; alkoholi oli pahin terveysongelmamme jauhamme; alkoholi haitattui vatterveydenhuollolle kalliiksi; haittavaikutusten kustannusten kasvu näkyi mm. sosiaali- ja terveydenhuollon menoissa, eläkkeissä sekä tulli-, poliisi-, pelastus-, oikeus- ja vankeinhoito-menoissa. Myös yritykset ja kotitaloudet joutuivat maksamaan; tämä ei ollut pelkästään verokysymys, ”tämä on kansanterveys-, sosiaaliturva-, turvallisuus-, rikollisuus-kysymys, perheiden ja avioliittojen kannalta todella iso asia ...”.

Vuoden 2003 eduskunta kärsi 1990-luvun alkuvuosien liberalisoinnin krapulasta? Terveysargumentti oli palannut kansanterveydellisesti kestäväksi argumentoinnin lähtökohdaksi, yhteisestä määrityksiesisopimukseksi. Kettilä Bruun voisi myös olla nykykehitykseen tyytyväinen: kun hän vielä 1970-luvun alussa joutui taittamaan peistä Alkon (ja tri Pekka Kuusen) kanssa kokonaiskulutusmallista, oli 1990-luvun ja uuden vuosituhaten poliittinen eliitti lukenut alkoholi poliittiset läksynsä ja puhui kulutuksen ja haittojen välisestä suhteesta itsestään selvänä tosiasiana. Vuonna 2003 argumentoitiin suurimmaksi alkoholi poliittiseksi haasteeksemme kulutuksen kasvun pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun”. Vuonna 1994 vain tyydyttiin toteamaan, että ”alkoholin haitat ovat suorassa suhteessa kulutuksen määrään” tai että tavoitteet olivat kyllä kaikilla samat, mutta ”keinoista on eri näkemyksiä”.

Vuoden 2003 eduskuntapuheessa valtiovarainministeri Antti Kalliomäellä tuntui olleen alkoholiveron alennuslakeja esitellessään suorastaan pakottava tarvesulkeapoisterveysargumentit josta avastiluke sisääntyöllisyys-, talous-, elinkeinopoliittiset ja rikollisuuden kasvua koskevat argumentaatiot. Ministeri viittasimoneenotteeseen asian olemukseen eli siihen, miten ”puhki puhuttu” koko asia jo oli ja että asia ansait si siksi vain ”lyhyen esittelyn”. Hän käytti myös taitavasti järjestysargumenttia: terveysnäkökohdat tuotiin esiin vastalistan viimeisenä siinä valossa, ettei niille voi oikein mitään: sosiaaliset ja terveydelliset haittavaikutukset ovat tunnettuja, ne kohtaisivat meitä ”joka tapauksessa”, alensimme veroa tai emme.

Terveysargumentti jäi kokonaan pois siitä listasta, jonka ministeri itse nosti tärkeimmäksi veronalennusta puoltavaksi syyksi: ”Jos minun pitäisi nimetä kaksi keskeisintä kohtaa, ne olisivat: alkoholiverotuottojen pitäminen mahdollisimman korkeina ja alkoholijuomien valmistuksen, myynnin ja anniskelun työpaikkojen pitäminen Suomessa.”

Kalliomäen puhe ei arkaillut argumentoida kvalitatiivisella uhkan ja pakon loyksella: ”Kuten sanoin, työllisyys, myöskin talous, valtion talous ja laajemminkin talousjäsens lisäksi harmaantalon den ja suoranaisen rikollisuuden estäminen ovat syy, se paikkopaita, joka sitoo hallitusta näihin veronalennusesityksiin.” Uhkaa li-

säsi se, että jotain näin ikävää tarvitsi tehdä pakosta; metaforat pakkopaita, harmaat viinamarkkinat, vaikea yhtälö ja uhkaava luku oikein alleviivasivat huonojen vaihtoehtojen valikoiman pakkoa. Myöskeskustelussakäytetyt metaforat viinaralli, viinaralliskenaario, massiivinen viinaralli, alkoholiturismi, rekkaralli, alkoholimatkailuyrittäjät omalta osaltaan vielä konkretisoivat herätettyä uhkakuvaa.

Kansanedustajateivättuntuneetsyntyvänterveysdenesisopimuksenkorvaamiselle valtionalouden esisopimuksella, vaan olivat enemmänkin ymmällään. Heidän puheavaruutensa keskiöön kuuluivat edelleen sosiaali- ja terveystaloudelliset syyt, ja valtiovarainministeriön tapa nähdä kansanterveydelliset haitat ikään kuin sivulauseessa sai osakseen ihmettelyä.

(Ote 2) ”Aina on perusteltu sillä, että vähennetään alkoholin kulutusta miedoimpiin, jotta väkevien osuus vähenisi. Koko ajan nyt käännetään juuri päinvastoin eli mihin tässä enää uskoo sitten kun ministerit vakuuttavat sitä omaa viisauttaan ja tietoaan ... muunneltua totuuttako meille on vuosikaudet puhuttu näissä asioissa?”

Kansanedustajien oli ilmeisen hankalaa oppia pois 1990-luvun mieto linja- ja terveystaloudellisuudesta. Vielä hankalampaa oli puhua alkoholista ilman viitteitä monopolisiin, Alkoon tai edes kieltolakiin. Ikään kuin monopolin purku olisi vienyt muassaan myös koko alkoholipoliittisen keskustelukulttuurin ja sitä koskevan argumentoinnin taidon?

Viinapää-argumentointia ja Eurooppa-häpeää

Yhtenä muuttumattomana argumentaation lähtökohtana oli käsitys (suorastaan myytti?) suomalaisesta erityisistä juomatavasta, viinapäästä. Sekulivahvana esitelmänaläpikokopuhevauruuden, eikä sesamunutedespakonedessä vuoden 2003 viina-alen kynnyksellä. Päinvastoin Euroopan unioniin liittyminen ja sitä kautta ikään kuin itsensä tarkastelu ulkoapäin vain voimisti myyttiä. Vuoden 1968 eduskuntapuheessa tunnuttiin suorastaan varottavan suoraa viinapää-argumentointia. Päinvastoin luotettiin siihen, että kansa on kypsytynyt ja valistunut; raittiusliikkeessä on nähtävä ihmisläheiset kulttuuri- ja sosiaalipoliittiset tarpeet entistä keskeisempinä; alastomien kieltojen avulla ei voida suojella yksilöä, edes nuorisosaajaksi onkin lähdeittävä valistustason kohoamisen kartuttamasta vastuuntunnosta. Viittausta alkoholiin viinimaiden luonnontuotteena ja sen asettamista vastakkain viinamaan tekniselle tislaustuotteelle voitiin tulkita paitsi oluen puolusteluksi myös aukipuhutuksi viinapään vasta-argumentoinniksi. Eurooppa-argumentointialöytyy, muttavahvanavasta-argumentaationa: ”Olenomakohtaisestiseurannut erään keskieuropallaisen kaupungin kaduilla, kuinka ihmiset pitkinä jonoina

työntyivät läpikuljettaviin olutbaareihin silmissä tylsä katse, josta kaikki elämänhalu on sammunut ...”

Vuoden 1994 eduskuntapuheesta ei puuttunut stigmaa eikä viinapää-argumentteja. Puheessa toistuivat toiveet alkoholinkäyttötapojen normalisoimisesta; tiedotuksenjavalistuksen tehostumisesta; toiveesta suomalaisten viinikulttuuriin oppimisesta; sekä siitä, miten meilläkin nyt niin kovasti otetaan Euroopasta mallia. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toivoi, että lain hengen mukaan humalahakuisuusvähenisisillä, että myös miedot viinitsaataisiin sekä mainonnan että ihmisten käyttöön; Suomessa alkoholikulttuuri on hyvin syvällä kulttuurissamme; täytyisi oppia tapakulttuuria ja oppia käyttäytymään EU:ssa; tapakulttuuriin ja asenteisiin on vaikutettava. Usko hiipuu välillä: meillä on ”erittäin huono alkoholikulttuuri”; juomme alkoholia humaltuaksemme; siihen, että saisimme EU:n myötä eurooppalaista ja ranskalaista viinikulttuuria on varmasti pitkä matka.

Vasta-argumentointiakin löytyi: uskon että suomalaiset ovat tässä asiassa yhtä kypsiä kuin keskieuropalaiset; kansalaiset ovat viisastuneet, valpastuneet ja kypsyneet; eipäs ihailla liikaa ”niitä napostelijoita eikä liian paljon ryövätä niitä, jotka joskus ottavat kunnon kännin”; meidän ei tarvitse ottaa mallia Euroopasta; me olemme edelläkävijöitä alkoholipolitiikassa. Löytyypä aiheesta mehevä analogia-kin:

(Ote 3) ”En minä usko että on olemassa sellaista kuin suomalainen viinapää, mutta sen nyt voi todeta niin kuin täällä on todettu, että suomalaiset tekevät sitä työtä, Viinamäen työtä, urakalla kun ne tuolla Keski-Euroopan maisissa tekevät tuntipalkalla.”

Vuoden 1994 keskustelusta löysin viittauksen geeniperimään yhdistettynä alkoholin käyttöä ihannoivaan puhetapaan:

(Ote 4) ”Minusta alkoholinkäytön positiivisina vaikutuksina on ehdottomasti myönnettävä se, että alkoholi vapauttaa ihmisen persoonallisuutta ja vapauttaa hyvin positiivisella tavalla ... Me suomalaiset uskallamme niin kuin eurooppalaiset purkautua, keskustelun taso muuttuu paljon henkilökohtaisemmaksi, paljon syvällisemmäksi ja huomattavasti laaja-alaisemmaksi, mitä normaalisti selvin päin seurueessa istuttaessa. Se myös vapauttaa seksuaaliseen kanssakäymiseen erittäin positiivisella tavalla. Meidän alkoholinkäyttöömme liittyvät ongelmamme siis periytyväthän hyvin pitkälle geeniperinnöllisinä sairauksina, geeniperinnöllisinä tuotteina.” (Kursivointi kirjoittajan.)

Tilaviini oli kuin vastaus häpeäpuhujien rukouksiin: sen saama jakamaton suosio yhdisti sekä Eurooppa-argumentit että haihdutti humalakeskeisyyden häpeää. Lisäperusteluja seuraavassa:

(Ote 5) "Pidän tilaviinien valmistamista ja myynnin sallimista hyvin tärkeänä paitsi maaseudun yhtenä elinkeinomahdollisuutena myös raikkaana ja omaleimaisuuttamme korostavana alkoholikulttuurissamme, se luo uusia mahdollisuuksia maaseudun kehittämiseen ja myös matkailuelinkeinon kehittämiseen."

Tilaviini nähtiin myös laadukkaana vastavetona Euroopan halvalle ylijäämäviinitarjonnalle. Sille annettiin jopa asema yli suomalaiskansallisen sahdin: No sahti voidaan siirtää sivuun, mutta tilaviinin mainostamiseen kyllä tiloilla tulisi olla oikeus; Ranskassa viinialueet ovat kaikkien tiedossa, mutta Suomi on taas Suomi. Tilaviini aiheutti myös metaforista epäilyä: Tilaviinikysymys "samalla tavalla kuin nämä taivaskanavaperustelut ovat tällaisia troijan hevosia", joilla ajetaan pienellä asialla isoja muutoksia. Eniten epäilykset kohdistuivat siihen, miten mahdollinen suoramyyntioikeus vaikuttaa EU:n vähittäismyyntimonopolikantaan: Tilaviinien myynnin avausta pidettiin "vääränä signaalina". Pitäisi pitää kansan terveyden puolta Brysseliä vastaan, mikäli "Bryssel uhkaa meitä" tässä kysymyksessä.

Eurooppa-argumentointijaviinapää-teemajatkui vuodelta 2003 puheessa. Ensin muistutettiin historiasta:

(Ote 6) "... vuosisadan vaihteessa Suomessa käytettiin vähemmän alkoholia kuin missään muualla Euroopassa. Kun kulutus ei perustellut kieltolakeja, keksittiin perätön tarina suomalaisesta huonosta viinapäästä. Kieltolaki ei Suomea kuitenkaan kuivattanut, vaan poisti viimeisetkin rippeet alkoholien seurallisesta ja yhteisön valvomasta käyttäytymisestä. Se on kieltolain ja sitä seuranneen tiukan valvonnan kauden suurimpia saavutuksia."

Viinapää-argumentti liitettiin tavallisesti kvantitatiiviseen lokukseen: kaikkien tiedossa on, että suomalaisilla on huono viinapää; useimmille kansalaisille alkoholi ei ole ongelma; verrattomasti suurin kansalaisryhmä ei tarvitse yhteiskunnantaholta erityistä suojelua; minkään kansan valtiollisessa historiassa alkoholiasiat eivät ole saavuttaneet näkyvämpää sijaa kuin meidän.

Vuonna 2003 esitetyt viinapään kesyttämisen keinot vaikuttivat kovin tutuilla: yleiseen asenneilmastoon voi varmasti hitaasti vaikuttaa ja näin esimerkiksi vähentää humalajuomista; lakeja ja siis myös holhousta tarvitaan, vaikeampaa on vetää rajoja vapauksien rajoittamiselle ja "sille tarpeelliselle holhoukselle"; suomalaisen juomakulttuurin kehittämisen tulisi olla seuraava kansallinen terveyshanke. Hintapolitiikkakin uskalletaan kysyä enalaistaa: "Olen varma, että humalahakuisuus joka meillä Suomessa vallitsee ei välttämättä johdu vain hinnasta".

Yhtenä vuoden 1994 puheen käytetyimmistä esimerkeistä oli Ranska ja ranskalaiset alkoholinkäyttötavat, siis oletus niistä. Ranskalaisten oletettu moitteeton alkoholinkäyttötapa otettiin nyt symboliseksi mittatikuksi ja viinapään havainnollistajaksi, jolla ensin paljastettiin ja sitten sivistettiin oma ja ruma tapa. Ranskan

esimerkki nousi esiin jo vuoden 1994 alkoholipuheessa. Sen mukaan Ranskassa ”tiputellaan joka päivä”; sepelvaltimotautia on Ranskassa paljon vähemmän kuin meillä, syyksi on esitetty punaviiniä; ”yritin tarjota mainonnassa tätä Ranskan mal-
lia”; Ranskassa ovat näinä aikoina erityyppiset kivennäisvedet saavuttaneet lisääntyvää suosiota ja bulkkiviini menettämässä suosiotaan. Myös ranskalaiseen eliti-
miin ja rahvaan unohtamiseen viitattiin:

(Ote 7) ”... kun eliitti pääsee europöytiin puhumaan hienosti ranskaa ja käyttämään hienoja juomia ja nämä roskat tavallaan lakaistaan terveyskes-
kuksiin ja sairaaloihin alkoholisairauksina ja yhteiskunnan kustannukset nousevat ...”

Puheessa ei ollut enää muodikasta viitata muihin Pohjoismaihin (samanlaisia vii-
napäitä?) eikä varsinkaan mihinkään itäeurooppalaiseen juomatapaan. Nyt men-
tiin sivistyneesti sivistyneiden maiden joukossa sivistyneiden maiden joukkoon.
Näin suuri määrä sivistystä kertarysäyksellä joskus ihan hirvittää.

Alkon asema ja alkoholipolitiikka

Miten 1990-luvulla purkautunutta Alko-konsernia ja sen monopoliasemaa olisi suo-
raan argumentoitu poliittisessa puheessa viimeksi kuluneiden 35 vuoden ajanjak-
solla? Mitä oli milloinkin luettu sisään ja mitä luettu ulos?

Vuoden 1968 puheessa monopolin olemassaolo useasti kyseenalaistettiin ja
sen uudessa lainsäädännössä ”kahmittua” valtaa kauhisteltiin. Sen sijaan vuosien
1994 ja 2003 puheessa nimenomaan vähittäismyyntimonopoli oli jo saanut EU:n
paineissasellaisen sosiaali- ja terveyspoliittisen statuksen, ettei Alkon olemassaoloa
(sen paremmin kuin Alkon johtoakaan) enää juuri kritisoitu. Vain harva rohkeni
esittää varovaisesti viinejä ruokakauppaan päivittäistavara kaupanteholobbaukses-
ta huolimatta. Sen sijaan Alkon konsernirakenteesta haluttiin vähittäismyyntimo-
nopoly siirtää yhtiölle, jolla ei ole nykyisen kaltaisia yhteyksiä alkoholia valmista-
vaan tuotantoon.

Monopolimyynteisyyden kliimaksi tuntui osuneen vuoteen 1994. Puheen
mukaan Alko oli onnistunut vuosikymmenien kuluessa uskottavasti täyttämään
tehtävänsä; nyt me voimme ”pitää vähittäismyyntimonopolin, tämän ainoan te-
hokkaansosiaali- ja terveyspoliittisen välineen”; tämän lain kautta meidän tulisi nyt
eduskunnassalunasta aseväite, että sosiaali- ja terveyspoliittiset syyt ovat Alkon vä-
hittäismyyntimonopolin säilyttämisen peruste.

Silti tämä argumentaatio kulkisovussa tilaviinien erityissuosion kanssa. Useat
edustajat kannattivat viinien suoraa myyntiä tiloilta, vaikka sen vaikutuksista mo-
nopolin murtamiseksi olivat varsinkin sosiaali- ja terveysalan viranomaiset kovas-
ti varoitelleet. Kriittisiä äänenpainoja esiintyi:

(Ote 8) ”Me olemme nyt ryhtyneet siihen, mihin Bryssel ei pystynyt, murtaamaan vähittäismyyntimonopolia, joka on meidän ainoa sosiaali- ja terveyspoliittinen aseemme.”

(Ote 9) ”Koko ajan Eurooppaan päin on lähdetty siitä, että alkoholipoliitikassa sosiaali- ja terveyspoliittiset eikä esimerkiksi elinkeino- ja työllisyyspoliittiset tavoitteet ole etusijalla.”

(Ote 10) ”... vain Alkon vähittäismyyntimonopoli jää voimaan. Se on saatuneuvotelluksisillä perusteella, että sensäilyttäminen on aiheellista sosiaali- ja terveyspoliittisen syyn vuoksi. Tämä on syy ja tämän perusteen on myös sosiaali- ja terveysvaliokunta jo Eta-sopimusta käsitellessään maininnut. Siis sosiaali- ja terveyspoliittiset syyt ovat olleet meillä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa ohjenuorana”.

(Kursivoinnit kirjoittajan.)

Vuonna 1968 Alkon monopoliasema – ja erityisesti sen uudessa laissa saamat lisävaltuudet – puhuttivat eduskuntaa. Silloin todettiin mm., miten 30 vuotta kestänyt alkoholilainsäädännön uudistamistyö sai alkunsa siitä tyytymättömyydestä, jota oli olemassa Alkoholiliikettä kohtaan väkijuomalain täytäntöön panijana; tästä tulee hyvä laki ”Alkon hallintoneuvostolle, koska se näin ollen johti koko meidän alkoholipoliittikkaamme, alkoholipoliittista painopistettä siirrettiin alkoholiyhtiön suuntaan ja sen lainsäädännöllistä asemaa entisestään lujitettiin”. Eduskunnassa Veikko Vennamo kritisoi rankasti Alkon uutta veroviranomaisen roolia:

(Ote 11) ”Uusi alkoholilaki keskittää vallan Alkoholiliikkeelle. Siitä tulee myös monopoliedutomaavaveronkantoviranomainen, jossa verovarot, liikkeen käyttövarat ja yhtiön voittovarot ovat keskenään erottamattomassa sekamelskassa. Pitäisi kiireesti selvittää, miten ne varat, joita ei tarvita välittömiin investointeihin, olisi siirrettävä viipymättä valtion kassaan ...”

Vennamossa on ollut aikamoista ennustajaeukkoainesta? Vuonna 1994 purettiin veronkantoviranomaisen rooli ja vuonna 1997 Alko-Yhtiöiden purkamisen kautta jouduttiin vielä selvittämään ”erottamatonta sekamelskaa”.

Alkoa kritisoitiin myös vuoden 1968 lain valmistelussa liiasta lobbaamisesta: ”Alkon näkemykset on utettu” hallituksen esityksen lakipykäliin; sanomalehdistöllä on osuus mielipidemuokkauksessa ”Alkon ajattelutavan mukaisesti”; mihin kaikkiin ennakoiviin toimenpiteisiin Alkossa on jo [ennen lain hyväksymistä] vaurauduttu, miten ylimielisesti tri Kuusi suhtautuu ajatukseen, että Alko pantaisiin välittömämpään vastuuseen sosiaalisista haittavaikutuksista. Kuusi nimitti ajatusta ”hassutukseksi”. ”Hallituksen esitys ei ole [alkoholivaliokunnalle] riittänyt, vaan sitä on muuteltu Alkoholiliikkeen toivomaan suuntaan melko vapaasti ja tinkivänä osapuolena ovat olleet raittiusnäkökohdat”.

Lobbauksen taustalla lieenee ollut Pekka Kuusen ajatus, jonka mukaan nyt [1968] luovutaan kieltovaltaisesta alkoholipolitiikasta; se suuntautuu nyt ”alkoholin haittoja, ei enää alkoholia vastaa”. Vuosina 1994 ja 2003 Oy Alko Ab:n ja Alko Oy:n johtoon oltiin ilmeisen tyytyväisiä, koska kritiikkiä ei ainakaan eduskuntapuheesta juuri löydy.

Raittiusnäkökulma nousi vuoden 1968 eduskuntapuheessa esiin usein, mutta sai osakseen enimmäkseen vahvaa kritiikkiä. Joidenkin puhujien mielestä raittius oli hyvä asia, mutta raittiusliikkeen kasvatustyössä oli nähtävä ”ihmisläheiset kulttuuri- ja sosiaalipoliittiset tarpeet entistä keskeisimpinä”. Lisäksi moitittiin lainsäätäjää siitä hengestä, jolla raittiista ihmisistä tehdään syntipukkeja. Vastaargumentteja haettiin esimerkiksi raittiusliikkeen autoritäärisestä, sen omaksumastavasta puuttuvahemmistönä kansan enemmistön juomatapoihin tai jopa sen kansaa kahtia jakavasta ajattelutavasta. Seuraava puhe edusti tyypillistä kriittistä näkökulmaa:

(Ote 12) ”Raittius työ ei ole onnistunut ehkäisemään alkoholiongelmia, pikemminkin päinvastoin. Onhan alkoholinkäyttö kaikesta raittius työstä huolimatta vuosi vuodelta lisääntynyt ... siksi olisikin ennaltaehkäisy annettava asiantuntijan tehtäväksi, jollaisena näen hoitavan sektorin kokemuksineen ja asenteineen kaikkineen ... En näe raittius liikettä otolliseksi suoriutumaan alkoholikasvatuksesta. En näe siksi, että liikkeen asenteet ovat niin alkoholin vastaiset, ja siksi, että asiantuntemattomuuskin edelleen rehoittaa ...”

Vuoden 1994 eduskuntapuheesta ei löytynyt raittiusargumentaatiota. Raittius edusti käsitteenä jotain niin vanhoillista, että vanhoillisimmatkaan kansanedustajat eivät tohdi sitä ääneen lausua? Sen sijaan vuoden 2003 verokeskustelussa raittius-käsitettä taas arkailematta käytettiin. Viitattiin mm. siihen, miten entistäkin tärkeämmäksi nousi nyt raittiuden ihanteen esiin nostaminen; se yksinkertainen näkökulma, että iloita voi myös selvin päin; tarvitaan tervehenkistä alkoholivalistusta ja myös raittiusihannetta ja -kasvatusta. Mainontakieltoa ehdotetaan, jotta voitaisiin valistaa terveisiin ja raittiisiin elämäntapoihin. Eurooppa-ihannointi alkoi jo tympiä: ”On sanottu, että pitää opettaa eurooppalaisia juomatapoja. Mielestäni juomatapoja ei pitäisi opettaa lainkaan. Pitäisi opettaa olemaan raittiina”. Näin ihanteellista raittiuspuhetta en löytänyt vuoden 1968 puheesta puhumattaakaan vuoden 1994 puheesta, josta se puuttui kokonaan.

Puuttuvat tai lähes puuttuvat argumentit?

Käytetyintä ja erityisesti Alko-Yhtiöiden itsensä esiin nostamaa vähittäismyyntimonopolin vasta-argumenttia en pystynyt lainkaan paikantamaan 2003 eduskuntapuheesta. Kyse oli monopolin muutoksen kvantitatiivisesta lokuksesta, jonka mu-

kaan monopoli oli "itse asiassa jo murtunut", koska yli puolet (50–70 prosenttiin riippuen arvioijasta) alkoholista myydään Suomessa jo muiden kuin alkoholimyymälöiden kautta. Eli monopoli oli totalitaarisen jakelijan sijasta vain osamyyjä. Vuoden 2003 eduskunta ei nähnyt monopolin aseman muutosta perusteena sen purkamiseen, vaan näkiväkevien juomien pitämisen monopolimyymälöissä edelleen terveystaloudellisesti merkityksellisenä.

Miten 1990-luvun avoin markkinatalous jakuluttajan näkökulma alkoivat näkyä eduskuntapuheissa? Vastoin ennako-odotuksia, se näkyi aika vähän. Kannettiin kyllä huolta kotimaisesta teollisuudesta, siitä, että suomalainen viini- ja likööri-teollisuus sekä olutteollisuus, viinitilat ja sahdin valmistus pääsisivät markkinoinnissa samaan asemaan kuin ulkomaiset tuotteet, tai kuluttajista, joiden piti saada tietoonsa muitakin alkoholijuomia kuin olut.

Sen sijaan Alkon lupapolitiikkaan kohdistui hienoista moitetta: koska monopolilla oli oikeus päättää siitä, varsinkin liiketaloudellisilla syillä, missä se avaa tai sulkee myymälöitä, Alko voi piti "laudoissa ja raudoissa" pelkillä liiketaloudellisilla syillä myymälöiden lukumäärää.

(Ote 13) "Olen ehdottanut, että viinit tulisivat ruokakauppoihin. Perustelen näkemystäni sillä, että erityisesti sellaisten viinien, joita on tapana käyttää, jotka niitä käyttävät, ruokailun yhteydessä, niin kuin jouluna me monet käytämme, pitäisi olla siellä mistä ostetaan ruokaakin. Ei niiden välttämättä tarvitse olla Alkon lukkojen takana, mistä sitä joudutaan jonottamaan ..."

Yllättävän vähän eduskuntapuheissa tuliesiin päihdehuoltoon jakuntien asemaan liittyvää argumentointia, vaikka kaikkina kolmena vuotena oli hyvin ollut tiedossa, miten lisääntyvä kulutus lisää alkoholisoitumista ja sitä kautta niin perheiden kuin kuntienkin avun ja hoidon tarvetta. Vaikka elettiin laman ja leikkausten aikaa, vuonna 1994 kuntien rooli askarrutti lähinnä hallinnollisesta näkökulmasta: pitäisikö valvontatehtävät sittenkin antaa mieluummin kunnille kuin lääninhallituksille. Sen sijaan vuonna 2003 kuntien asemasta tunnettiin maksumiehen roolissa jonkin verran huolta:

(Ote 14) "... kunnat vastaavat terveys- ja sosiaalitoimesta: kunnat vastaavat A-klinikoista, kunnat vastaavat osaltaan myös työttömien työllistämisestä; kunnat vastaavat ongelmanuorista; kunnilla säilyttävä velvollisuus valistustehävästä, raittiuskasvatuksesta ... kaikki vastuu kaatuu kunnille. Ketkä tämän kunnissa maksavat?"

Vuonna 1968 sentään vielä nostetaan pöydälle se epäoikeudenmukaisuus, että valtiovalta saa alkoholiyhtiön liikenevät voittovarot, mutta kuntien varoista joudutaan huoltopuoli kustantamaan. "Pitäisi lisätä Alkon suoraa vastuuta." Pekka Kuusen mukaan tällainen puhe oli pelkkää hassutusta.

Lastensuojeluun liittyviä näkökohtiasai myös etsimällä etsiä päinvastoin kuin nuorisoargumentointia, jota oli niin vuoden 1968 kuin vuosien 1994 ja 2003 puheessa. Matti Rimpelän 1990-luvun lopulla lanseeraama käsite lapsijuoppous löytyi jo vuoden 1968 eduskuntapuheesta. Vuonna 1994 kauhisteltiin niitä järkyttäviä kuvia, joita meille kadulta välitetään jopa ehkä 10–12-vuotiaista lapsista, jotka ovat täysin humalassa, tai perheväkivaltaa, joka on raaistunut, vahvistunut ja koventunut joka päivä. Vielä 2003 muistutettiin, että Suomesta oli tullut jopa Euroopan mitassa lapsijuoppottelun luvattu maa.

Vaikka alkoholitutkijat ovat uumoilleet, että järjestys- ja turvallisuusargumentointiaas 1990-luvun alalla massayhteiskunnalliseen alkoholikeskusteluun, tätä ei voi todentaa eduskuntapuheen kautta. Vain muutamia viittauksia löytyy vuoden 1994 puheesta: Asuinalueet saattaisivat häiriintyä, samoin asukkaat, jotka asuivat samassa talossa, jossa oli ravintola; ravintola- ja anniskelupaikkoja ei saisi perustaa sellaiseen paikkaan, jossa niistä on häiriötä ympäristölle; myyntihenkilöstöön kohdistuvaturvallisuusongelmallisia äntäntämyyntityöntöskenteissä. Valitettiin myös huonostayhdyskuntasuunnittelusta, jossa ravintola oli seurakunnan, päiväkodin ja neuvolan välissä.

Poliittinen, aatteellinen argumentaatio on oma taiteenlajinsa. Vielä vuonna 1968 muistutettiin, että moraalinen rappeutuminen, jota alkoholin käyttö osoittaa, onsyysyhteydessä aatteelliseen rappeutumiseen: entisettyön johtajatsuhautuivat alkoholipoliittisiin ratkaisuihin ”luokkalinjan mukaisesti” terveellä tavalla. Auktoriteettikin löytyy: ”Jo Leninkin” on ilmaissut monessa yhteydessä alkoholin käytön vastaisen asenteensa: se johtaa aina takaisin kapitalismiin. Tuskastunut puheenvuorosuuntaa henkilöön menevän nuolensa suoraan silloisentyöväenliikkeen johtajiin, joiden viimeaikainen käyttäytyminen oli puhujan mukaan osoitus siitä, että alkoholipoliittisia asioita esitetään ja ratkaistaan ”omien heikkouksien mukaan”.

Vuoden 1994 puheessa ei ollut enää muodikasta argumentoida sen paremmin raittiudella kuin aatteen rappeutumisella, mutta vuonna 2003 kaivattiin ”kapinallisuutta” alkoholia vastaan ja muistutettiin, miten alkoholi on huume ”ja oikein reippaasti”.

Mielenkiintoisesta alitoileva argumentaatio on litasa-arvoon liittyvä puhe. Suomalainen alkoholipoliitiikka ei ole mikään tasa-arvon malliesimerkki. Rahvaan juomatavat ovat aina olleet erityisenä ojenuksen kohteena ja alkoholia on enimmäkseen tutkittu ns. työväen kysymyksenä. Edes kokonaiskulutusmalli ei ole rikkonut tätä kansalaisten kastijakoa, vaikka ylemmät sosiaaliryhmät ovat aina käyttäneet alkoholia alempia enemmän. Esisopimusta, jonka mukaan sivistyneistö juo paljon, mutta sivistyneesti, ei ole juuri asetettu kyseenalaiseksi.

Vuoden 1968 puheissa korostuivat alueellisen tasa-arvon vaatimukset ja maaseutu-kaupunki-asetelman hävittäminen. Pidettiin tärkeänä, että ”taajamiksi ke-

hittyneet paikkakunnat saavat omat oluenmyynti- ja anniskelupisteensä tasa-arvon nimissä”.

Yhdessä terveysargumentin kanssa nousi vuonna 1994 uusi näkökulma: naisnäkökulma. Väitettiin, että kun olut on mieskulttuuria, ”se pitää nujertaa” sillä, että tuodaan ”naiskulttuurijuomia, joitakin makeita ja muita juomia, oluen rinnalle”; olut on ”miesten juoma ja pitää saada naisten juoma vierelle”. Vuoden 2003 puheessa ei enää viitata tällä tavalla nais- ja mieskulttuuriin, silloin muistutettiin aluepolitiikasta. Yksi puheenvuoron käyttäjä, kansanedustaja Tarja Cronberg, asetti tavoitteeksi alueellisen epätasa-arvon: ”Ei ole tiedossa, miten alkoholiveron alentaminen vaikuttaa nimenomaan aluepoliittisesti. Toivoisinkin, että aluepoliittinen epätasa-arvo tässä suotaisiin ...”

Mediapuhe 1990-luvulla: Helsingin Sanomien pääkirjoitukset

Helsingin Sanomien pääkirjoitusten alkoholipuheen retorinen pääjuoni oli aika selkeä. Argumentaatio oli suunnattu pääsääntöisesti Alkoa ja sen harjoittamaa ”monopolikeskeistä” alkoholipolitiikkaa vastaan koko argumentatiivisella voimalla. Ne nähtiin yksiselitteisesti suomalaisen viinapäin ja humalahakuisen juomisen syinä. Dissosiativisin argumentein riisuttiin alkoholimonopoliin ja nykyisen kaltaiseen alkoholipolitiikkaan liittyvät puoltavat argumentit kerros kerrokselta käyttämällä taitavasti filosofisia pareja, kuten näennäinen – todellinen ja teoria – käytäntö. Perusviesti oli, ettei monopolia enää tarvita. Suomi voi harjoittaa muilla tavoin niin tiukkaa alkoholipolitiikkaa kuin se vain haluaa.

(Ote 15) ”Järkevää terveyspolitiikkaa ei tarvitse heittää monopolin mukana menemään. Viranomaiset voivat valvoa ja tutkia alkoholin käyttöä seurauksineen suoraan käyttämättä monopoliyhtiötä merkillisenä välikätenä.”

(Ote 16) ”Efta-tuomioistuimen päätös oli nolo, mutta ansaittu tölväisy Suomen suojelevalle ja holhoavalle alkoholipolitiikalle. Suomen hallitus ei ole päätöksen mukaan esittänyt vakuuttavaa näyttöä siitä, että tavoite suojella kansalaisten terveyttä vaatisi alkoholijuomien maahantuonnin, valmistuksen ja myynnin uskomista yksinomaan lakisääteiselle monopolille ... Alkon monopolit murtava uusi alkoholilaki tulee voimaan ensi vuoden alusta. Res-tamark osoitti kuitenkin valituksellaan Suomen alkoholipolitiikan ontouden.”

(Ote 17) ”... alkoholilain tiukennuksen sijasta sosiaaliministeriön tuotevalvontaosasto voisi miettiä keinoja vähentää ylimenokauden lieveilmiöitä ja korostaa yhteistyössä muidenkin viranomaisten kanssa vapautteen liittyviä rajoja.”

(Ote 18:) "... alkoholihaittojen torjunnassa eivät rajoitukset ole tärkeintä vaan valistus. Sitä voidaan harjoittaa ilman monopoliakin... monopoli murenee muutaman vuoden sisällä omaan mahdottomuuteensa."

Puhetta vahvistettiin vielä erinäisillä etuliitteillä: lukijalle ei jää epäselväksi, mihin pääkirjoituksen nuoli osuu, kun kyseessä on holhoava alkoholipolitiikka, rakasmonopoli, niinsanottu alkoholipolitiikka, virallisen alkoholipolitiikan todelliset kasvot, tympeän viinahanansäätelijä, tiukkapipoperinne, kaksinaamainen politiikka, onntto alkoholipolitiikka, perinteinen kuriin ja järjestykseen perustuva alkoholipolitiikka, kieltolain ja alkoholin säännöstelyn perinne, kaunis sosiaali- ja terveyspoliittinen kaapu, viinaholhouksen varjo, raittiusintoilijoiden yliholhoava politiikka, luonnoton viinavetoisuus, hoiperteleva alkoholipolitiikka jne.

(Ote 19) "Alkon on aika ravistella kieltolakihenki harteiltaan ja myydä kansalle alkoholia myös lauantaisin. Alko ei enää tänä päivänä voi jatkaa terveyspoliisina ja valtion tympeän viinahanan säätelijänä."

Vasta-argumentoinnista otettiin irti kaikki mahdollinen, jopa joskus mahdotonkin. Vasta-argumentiksi nostettiin yksilöllinen hoito ja erityisesti lääkäreiden vastuu, kontrollin sijaan valistus ja terveyskasvatus, juomatapojen muutos tai varhainen puuttuminen:

(Ote 20) "On huolestuttavaa, jos häpeän ja syyllisyyden tunteet estävät naista hakemasta apua tai terveydenhuolto välttelee häveliäisyyttään koko ongelmaa ..."

(Ote 21) "Yksilöllinen hoito tehoaa massamenetelmiä paremmin ..."

(Ote 22) "... onnistunut hoito on tehokas keino vähentää toistuvaa rattijuoppoutta ja siitä koituvaa onnettomuusriskiä."

(Ote 23) "... toimenpideohjelma [-] (Onks tietoo) uskoo yksinkertaisesti että ongelmasta päästään kieltämällä alkoholi niin monilta kuin suinkin. Valistus mainitaan vain ohimennen."

(Ote 24) "Kahden viime syksynä julkistetun tutkimuksen [-] (mini-interventio) tulokset rohkaiskoot lääkäreitä liittämään viinakyselyn muuhun tutkimusrutiiniin ..."

Myös monopolin kvantitatiivisen lokuksen muutos sai huomiota, kun "taistellaan Alkon mahtavan linnoituksen lopullisesta purkamisesta".

(Ote 25) "Monopolihan on jo nyt suhteellinen käsite, koska Alko myy kuluttajille enää vain noin kolmanneksen Suomessa juodusta alkoholista. Alkon pääjohtaja Ilkka Suominen onkin esittänyt rohkeasti jo pariinkin kertaan (

HS 3.7.97 ja Aamulehti 30.7.97) vähittäismyyntimonopolin purkamista jo ennen vuotta 2004 ...”

Esimerkkiä ja mallia ei pääkirjoituspuheessa niinkään haettu Euroopasta, vaan muun terveystalouden toimivista (valtio-interventioista lähes vapaista) käytännöistä, joita olivat esimerkiksi rasvapolitiikka, tapaturmien ehkäisy, sydän- ja verisuonitautien ehkäisy, järjestöjen kasvatustyö jne. Muun muassa alkoholin liittämistä ”vihdoinkin” ravintosuosituksiin tervehdittiin ilolla.

(Ote 26) [Itsemurhien ehkäisytyö] ”... Kulttuurin muutos voi viedä vuosia, mutta kokemukset näyttävät lupaavilta.”

(Ote 27) ”... potilaalla on oikeus saada tietää syy-yhteydestä [-] (suurkultus) yhtä hyvin kuin huonon ruokavalion tai väärin työasentojen seurauksista.”

(Ote 28) ”Maitorasvan ja sokerin laskevat kulutusmäärätkin osoittavat, että ravintovalistus tehoaa. Nykyihminen kantaa huolta terveydestään ... Tehokas haittavalistus korvataan pakkokeinot ja holhouksen.”

Tiukan paikan tullen ei kaihdettu käyttää myös henkilöön suoraan käyvää argumentaatiota tekemällä henkilö joko naurettavaksi tai tekemällä ennako-oletuksia henkilön asennoitumisesta. Tulilinjalla oli monopolin symboli, Alkon pääjohtaja Heikki Koski:

(Ote 29) ”Alko ei edelleenkään halua myydä alkoholia Suomen kansalle kesälauantaisin. Alkon kanta alkaasäätelyä purkavassa maailmassa muistuttaa huonoa vitsiä. Se jää jälkeen jopa keskustapuolueesta ... Pääjohtaja Heikki Kosken perustelut vaikuttavat aitan seinältä reväistyiltä ...”

Alkoholiministeri saa myös oman osansa, hän oli ”hallituksen ahdasmielisin ministeri” tai muuten vain ”jääräpäinen”. Sosiaali- ja terveysministeriön aikeet irrottaa vähittäismyyntimonopoli muusta konsernista aiottiin kaataa kansliapäällikkö Markku Lehdon omaan persoonaan menevällä luonnehdinnalla:

(Ote 30) ”Työryhmää vetää kansliapäällikkö Markku Lehto, joka on julki-sestikin suhtautunut skeptisesti vapaampaan alkoholipolitiikkaan. Jos vetäjältä puuttuu usko suomalaisten kykyyn oppia juomaan viinaa sivistyneesti on toisaalta mielenkiintoista nähdä, miten ryhmä sovittaa EU:n vaatimukset kotimaiseen tiukkapoperinteeseen ...”

Pääkirjoituksista huokui selvästi pettymys EU:n antamaan siunaukseen Ruotsin (ja Suomen) vähittäismyyntimonopoleille. Vielä annettiin viimeiset ohjeet Lehdon työryhmälle, jonka tulisi osata erotella ”näennäinen kaapu todellisista vaatteista”:

(Ote 31) "... toisin sanoen syy on fiskaalinen, mutta Lehdon työryhmä yrittää pukea sen kauniiseen sosiaali- ja terveystalouteen kaapuun ... olisi fiksu ajaa se [monopoli] alas hallitusti ja rakentaa tilalle uusi, moderni vähittäismyyntijärjestelmä... todellisuudessa ryhmällemme on annettu selkeä tehtävä yrittää turvata mahdollisimman pitkään mahdollisimman suuret verotulot valtiolle alkoholin myynnistä."

Edellä olevassa otteessa tuli esiin myös yksi käytetyimmistä vasta-argumenteista. Pääkirjoituspuhe ei lainkaan luottanut monopolin sosiaali- ja terveystalouteen tehtävään pitäen sitä lähinnä näennäisenä. Todellinen argumentti on valtion talous ja valtion kulloinenkin "kassatilanne". Lehden mukaan

"hallituksen [1991] päätös lykätä alkoholin hinnankorotuksia on paljastava. Se on lopullinen niitti yleville alkoholipoliittisille perusteille, joilla viina on pidetty hinnoissaan Suomessa ... keino on taattu, sillä alkoholipoliittikka on aina mykistänyt luterilaisen maan, kulutuksen laskuun sisältyvä alkoholipoliittinen ilosanoma on valtiontaloudellista myrkkyä.

Valtion synkkä kassatilanne on paljastanut alkoholipoliittikan todelliset kasvot, sillä tärkein viinan hintaan vaikuttava asia on valtion kassatilanne."

Johtopäätös kaikesta "kaksinaamaisuudesta" oli hyvin "vennamolainen" (ks. sivu 238, Vennamon eduskuntapuhe): "Alkoholi-, terveys- ja veropoliitikasta syntyy toivoton sotku".

Pääkirjoituspuhe ei kuitenkaan vähätellyt suomalaisten alkoholiongelmia ja muistutti aika ajoin sekä suomalaisten viinapästä että humalahakuisesta juomisesta, joiden syiksi nähdään Alkon holhoava alkoholipoliittikka ja kieltolaki-mentaliteetti. Eurooppa-häpeä ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta pääkirjoituspuheessa näkynyt. Sen sijaan huolta kannettiin siitä, miten "suomalaisten kasvava alkoholin kulutus huolestuttaa terveysviranomaisia" ja että "terveyskeskuksissa juomisen ympärillä leikitään kissaa ja hiirtä". "Päihdeongelmat ovat luultua pahempia", myös "pahoinpitelyjen osapuolet ovat usein nuoria miehiä ja alkoholilla on osuutensa tapahtumiin". Lehti ei nähnyt ongelmien pragmaattiseksi parannuskeinoksi sitä, että "alkoholia koskeva talous- ja elinkeinopoliittikka on sekoitettu umpipuuksi sosiaali- ja terveystalouteen kanssa", viinakysymys tulisi hoitaa yksilötasolla, "lääkärin rutiinina".

Maan päälehden pääkirjoitusten Alko-vastainen pääargumentointi hajosi 1990-luvun loppuvuosina, jolloin alkoholiaiheiset pääkirjoitukset muutenkin lukumääräisesti vähenivät. EU:n päätöksellä monopoli ei enää anna mahdollisuutta spekuloida "aikansa eläneellä holhoustopoliitikalla" ja "riihen seinästä reväistyillä" monopolijohtajilla. Alko-konsernin vaiheet eivät enää juuri kiinnostaneet ja argu-

mentaation pääkärki alkoi muutenkin hapertua. Heikki Koski ja Toimi Kankaan-
niemi olivat eronneet tehtävistään ja Ilkka Suomisen ero väreili jo ilmassa.

Huolipäihdehaitoista ei lopu: alkoholipolitiikan jalanjälkiä astelee huume-
politiikka. Nyt, päinvastoin kuin alkoholin kohdalla, huume-
politiikan rajoittavuuden jakielto mentaliteetin puolustelusta tulee uusipääargumentti: huume-
tuomiot ovat ”kohdallaan” ja ”rajoittava huume-
politiikka on Suomelle oikea valinta”, ja ”jos
huume-
politiikka keskittyy vain haittojen torjuntaan, niin silloin huumeet hyväk-
sytään alkoholin tavoin osaksi ihmisen jokapäiväistä elämää ...”. Alkoholipoliitti-
nen argumentointi tuntui kääntyneen huumeiden kohdalla täysin pääläelleen.

Yhteenveto

Yleisökonstruktoiden muutos ja sekoittuminen

Retoriikkaa tarkastelevien teorioiden lähtökohtana on aina jonkin tekstuaalisen
tuotteen tarkasteleminen osoitteellisenä vuorovaikutuksena, dialogina. Tekstin
aina tietyn ”puhujan” ja tietyn joko hypoteettisen tai reaalisen yleisön välistä vuo-
rovaikutusta. Näin siitä voidaan aina paikallistaa jokin yleisökonstruktio jälkikä-
teenkin (Summa 1989, 167–168).

Vuoden 1968 eduskuntapuheen yhtenä erityisyleisönä olivat vielä raittiusliik-
keenedustajat, ”raititiusmieliset” kansanedustajat sekä raittittu arvostava kansan-
osa. Osapuheesta oli selvästi suunnattu tälle yleisölle, ja sen näkyi mm. korostamalla
silloisen alkoholilain tuomia erityisoikeuksia ja -resursseja raittiusliikkeelle libera-
lisoimisen vastapainona. Toinen erityisyleisö oli liberalisoitunut ylä- ja keskiluokka,
jolle suunnattiin erityisesti puhe ”kansan sivistymisestä ja kypsymisestä” hallitse-
maan omia juomatapojaan. Joitakin merkkejä oli myös ”olutpuolueen” erityisylei-
söistä. Vaikka alkoholikysymys on ollut ns. omantunnon kysymys, siinä näkyi vielä
vuoden 1968 puhe omalle kannattajakunnalle ja omalle aatesuunnalle. Universaa-
liyleisönä oli Suomen koko kansa, jolle puhe viime kädessä suunnataan ja jonka ni-
missä puhetta kuljetetaan.

Vuoden 1994 yleisökonstruktioit erosivat edellisestä monella tavalla. Enää ei
universaaliyleisöksi riittänyt oma kansakunta, vaan puhuttiin jo kansainvälisessä
sfäärissä. Puheessa olivat tavan takaa läsnä Euroopan unionin jäsenvaltiot jokoyh-
dessä tai erikseen, eli yhtenä uutena yleisönä olivat unionin kansalaiset. Pohjois-
maat olivat menettäneet erityisyleisöasemaansa. Universaaliyleisön muutos vahvis-
ti viinapääajattelun uuden nousun (?) ja sitä seuraavan Eurooppa-häpeän. Omissa
nurkissaan sen olisi vielä kestänyt, mutta kun nyt oltiin ”menossa Eurooppaan”.

Erityisyleisöjä oli tullut lisää: oma kannattajakunta ja aatesuunta eivät enää
ole ainoat yleisöt, vaan vahvemman yleisökonstruktion saaesimerkiksi modernin/

konservatisminkin kannattajat tai elinkeinoelämää ja suomalaiskansallista yrittäjyyttä ymmärtävät. On siiderin ja tilaviinien ystäviä ja oluen vihamiehiä. Tilaviinin ystävyys on niin laajaa, että sen voisi jo määritellä suorastaan universaaliyleisöksi ja sitä kautta kaikkia maailman viininviljelijöitä, jopa viininjuojia, ymmärtäväksi. Raittiustyön tai oman aatesuunnan raittiushenkisyys oli kadottanut erityisyleisöstänsä. Tilalle tunkivat eri tavalla määrittävät ”kuluttajayleisöt”.

Vuoden 2003 erityistilanne näkyi yleisökonstruktion rikkoutumisena. Se kävi ilmi puheenvuorossa:

(Ote 32) ”Täällä on mennyt suloisesti sekaisin hallitus ja oppositio. Oppositio on puolustanut hallituksen esitystä ja päinvastoin. Niin teen minäkin, jatkan linjaa ...”

Edellisissä puheavaruuksissa vielä osattiin paikantaapuhujan viitekehys oppositiioon, raittiusmielisiin, liberaaleihin tai tiettyyn aatesuuntaan, mutta vuonna 2003 se on jo, kuten edustajaitset toteaa, vaikeaa. Vuoden 2003 eduskuntapuheessa universaali- ja erityisyleisöt sekoittuivat: puhutaan kansakunnalle, kansainväliselle yleisölle, omalle mielipideyleisölle, jopa omaa puolueyhmittymää vastaan. Elinkeinoja samaan aikaan sekä ymmärrettiin että ei ymmärretty. Enää ei ollut havaittavissa kuluttajayleisöjä samaan tapaan kuin 1994.

Eduskuntapuheessa 2003 ei ollut havaittavissa mitään erityistä partikularisointumista, jossa yhteiskunnalliset perusteet olisivat antamassa tilaa formaalisemmilta argumentaatioille; se kumpusi, jos vain mahdollista, vieläkin vahvemmin yhteiskunnallisista perusteista. Siitä huolimatta esiin nousevat valtion talouden intressit ja raha: valtiovarainministeri puhuu 2003 ehkä selkeämmin suoraan rahasta kuin yksikään vallanpitäjä sitä ennen. Samaa aikaan ”raittiusmieliset” nousevat taas omaksi erityisyleisöksi.

Onko 1990-luvun pääkirjoituspuheen kuvitteellinen – todellinen – dimensio todentumassa? Alkoholieipuheen tunnuksia kadottavan yhteiskunnallista merkitystään, vaikka sen perinteinen poliittinen luonne yhteiskunnallisena kysymyksenä tuntuu muuttuneen. Mitä tämä tietää tulevaisuuden alkoholipolitiikalle ja sen vaikuttavuusargumentaatiolle?

Lehdistön mediapuheen luonnollinen yleisö on lukijakunta. Kun pääkirjoittaja tietää, ketkä hänen lehteään lukevat, hän voi valita argumentaationsa juuri tälle erityisyleisölle tietäen tätä kautta tavoittavansa joskus hyvinkin laajan universaaliyleisön, jopa globaalin. Kun maan valtalehden lukijakunta on pääosin pääkaupunkiseudulla asuva alkoholisioista varsin liberaalisti ajatteleva lukijakunta, argumentaatiota tarvitaan vain vahvistamaan näitä elementtejä. Todellisia erityisyleisöjä ovat poliittinen ja hallinnollinen eliitti, joille viesti viime kädessä aina kuitenkin suunnataan.

Hallinnollisen asiantuntijatekstin erityisyleisönä ovat hallinnon suunnittelijat, politiikan päättäjät ja muut yhteiskunnalliset sekä yritysmaailman vaikuttajat. EU-tekstin pääyleisö on Euroopan unionin päätöksentekoprosessiin vaikuttavat tahot. Erityisyleisöjä on monia: raittiusmielisistä vaikuttajista kilpailu- ja elinkeinopolitiikan tukijoihin ja tekijöihin. Hallintoteksteistä, erityisesti alkoholilain uudistamisesta annetuista lausunnoista, on helposti paljastettavissa toisaalta universaali- ja toisaalta erityisyleisöt.

Monopolipuheen esisopimukset

Yleisökonstruktion lisäksi voidaan argumentoivasta tekstistä eritellä myös siinä ilmeneviä taipumuksia valita ja painottaa esitettäviä perusteluja. Näitä kuvattiin ns. lokuksen käsitteellä. Sillä tarkoitettiin lähtökohdiltaan sellaisia esisopimuksia, joita pidetään itsestään selvinä. Ne ovat mm. olettamuksia todellisuuden luonteesta, sitä koskevan tiedon lisääntymisen tavoista ja väitteiden uskottavuudesta. (Summa 1989, 169).

Kuten edellä paikansin, kvantitatiivinen lokus elimäärää koskevat esisopimukset olivat hyvin tavallisia alkoholipuheen aineksia sekä eduskunta- että mediapuheessa. Määrä riittää tekemään asiat tärkeiksi. Määreitä ovat mm. suuri määrä, enemmistö-vähemmistö, yleinen mielipide, yleisesti tunnettu, osa kokonaisuutta, kokonaisvaltainen jne. Alkoholipuheen esimerkkejä: ”Missään nykyisessä EU-maassa ei suosita niin voimakkaasti väkeviä alkoholijuomia kuin tämän jälkeen suositetaan Suomessa [2003] tai ”verrattomasti suurin kansalaisryhmä ei tarvitse yhteiskunnan taholta erityistä suojelua [1968]”. Hallinnollisen puheen tavanomaiset viittaukset keventämisestä, tehostamisesta tai tehokkuuden lisäämisestä ovat tyypillistä kvantitatiivista lokusta.

Kvantitatiivista lokusta vastaan on helppo argumentoida: jos kerran alkoholiongelma kärsii vain vähemmistö suomalaisia, miksi kaikkien pitää olla politiikan kohteena? Miksi tapansa hallitseva alkoholinkäyttäjä joutuu kärsimään suurkuluttajien ja alkoholistienkin puolesta? ”Eivät suomalaiset nyt sentään räihinä viinanjuojia kaikki ole tässä maassa!”

Kvalitatiivinen lokus on myös paikannettavissa monopolipuheesta. Mielenkiintoisin on esisopimus suomalaisen erityisen viinapään olemassaolosta. Se on jotain erityistä ja uniikkia, ainoastaan vain meille suomalaisille ominaista. Matti Peltonen (1988, 15–36) on osoittanut, että tyypillinen suomalainen stigmatisoitiin suomalaisen viinapään kantajaksi vuosisadan murrosvaiheessa (1900–1917), kautena, jolloin porvarilliset eliitit joutuivat luopumaan yhteiseen kansaan liitetystä positiivisista mielikuvistaan. Argumentaation kielellä sitä voisi kuvata ”esisopimuksen syntyhistoriana” ja yhden yhteisen universaaliyleisön sekularisointimisena.

Satu Apon (1998, 114–115) mukaan oma etnos tai ainakin suuri osa sitä määriteltiin patologiseksi suhteessa alkoholiin, ”nautintoaineeseen, jota maassamme oli käytetty yli 2 000 vuoden ajan”. Apo nimeää tällaisen oman huonouden biologisen selityksen hyvin deterministiseksi ja painokkaaksi muuttujaksi. Viinapää-puhe kietoutuulisäksi useinyhteen muiden lokusten, niin järjestyksen, olemassaolon kuin kvantitatiivisen lokuksenkin kanssa, mikä ei ainakaan vähennä sen determinististä esisopimusluonnetta. Lisäksi viinapää on vahva (uinuva?) metafora. Sitkeää esisopimusainesta?

Myös uhkakuvien maalailu, joka tuli hyvin esiin valtiovaraministeri Antti Kalliomäen (sd.) veroalenesittelypuheessa vuoden 2003 eduskuntapuheessa, on osa kvalitatiivista lokusta. Sen perusteeksi on, että ”jos ei tehdä näin kuin sanon, siitä sitten seuraa sitä ja sitä ...”.

Eduskuntapuheen analyysin avulla paikantuneet kaksi vahvaa esisopimusta, kokonaiskulutussmalli ja terveysargumentaatio, omaksuttiin alkoholipuheen esisopimuksiksi (vasta) 1970-luvulla. 1990-luvulla ne olivat jo itsestään selviä oletuksia, lähes dogminomaisessa asemassa. Terveysargumentaatio koski ensin alkoholihaittojen epidemiologista esiintymistä ja niiden vähentämiskeinoja, mutta Eurooppa-argumentaatio nosti sen myös monopolipuheen keskiöön. Hallinto- ja asiantuntijapuheessa alkaa yhä vahvemmin näkyä, miten Suomen (ja kaikkien Pohjoismaiden) alkoholimonopoliyhtiön olemassaolo halutaan (ja voidaan?) ensin ETA:ssa ja sittemmin EU:ssa perustella ”sosiaali- ja terveystaloudellisin syin”. Kuten huomaamme, hallintopuheesta se siirtyi poliittiseen puheeseen: vuonna 1994 eduskunnassa käsite oli jo varsin laajalti käytössä. Hyvin nopeasti hallintopuheessa huomattiin, ettei kokomittavaa monopoliyhtiötä tuotantoprosesseineen oikein voida perustella terveydensuojelulla, vaan uskottavimmin se voidaan asettaa luonnehtimaan vähittäismyyntimonopolia. Joskus alkoholitutkijoiden sekä sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten puheissa terveysargumenttiin liitettiin myös tukkumyyntimonopoli. EU-neuvotteluissa ulkoministeriön virkamies Satuli vielä erikseen muistutti, että ”ainoa oikea vähittäismyyntimonopolin perustelu on sen kansanterveydellinen merkitys, valtiontaloutta ei ole syytä mainita”. Lopulta oli pakko pyhittää terveyslokuks vain vähittäismyyntimonopolille.

Monopolipuheen assosiatiiviset ja dissosiatiiviset elementit

Perelman erotti assosiatiivisen ja dissosiatiivisen argumentoinnin niin, että assosiatiivinen rakenne liittyy toisiinsa aiemmin erillisiä elementtejä, jolloin niistä muodostuu toistensa osatekijöitä tai uusia arviointiperusteita. Assosiatiivinen argumentti kulkeekin kvasiloogisen, todellisuuden rakenteeseen vetoavan taidollisuuden rakennetta määrittelevän rakenteen kautta. Monopolipuheen kvasilooginen argumentointi on rikasta. Se seuraa sekä poliittisen, media- että hallintopuhees-

sa suunnittelutekstistä tuttua syy-seuraus tai tavoite–keino-rakennetta. Summa (1989i, 107) nimittää tätä pragmaattiseksi argumentiksi, joka on tehokas tapa vakuuttaa yleisönsä. Se puetaan useimmiten vielä loogista argumentointia muistuttavaan matemaattiseen muotoon: kvasiloogiseen argumentointiin.

Alkoholipoliittinen asiantuntijateksti suorastaan pursuaa erilaista pragmaattista fraseologiaa: alkoholin kokonaiskulutus henkeä kohti, eri maiden vertailu, haittojen määrällinen ja kronologinen kehitys, alkoholiongelmien esiintyminen ja muutokset siinä, suurkuluttajien ja alkoholiongelmaisten määrä. Argumentaatiota vielä vahvistetaan esimerkiksi auktoriteettiin (kansainvälisesti arvostettu tutkija ja/tai tutkimus, arvovaltainen asiantuntija, tutkimuslaitos tms.) vetoamalla. Asiantuntijapuheessa on käytössä paljon kansantaloustieteestä alun perin peräisin olevaakäsitteistöä: lasketaan kustannus-hyöty-suhdetta ja hintajoustoja, puhutaan kysynnän ja tarjonnan ehkäisystä. Kysynnän ja tarjonnan vähentäminen on vähitellen siirtynyt alkoholipuheeseen kansainvälisestä (YK:n) huumepolitiikasta ("demand and supply reduction"), johon se puolestaan on tullut kansantaloustieteestä. Epidemiologiset käsitteet ovat myöskin terveysargumentaation myötä löytäneet tiensä alkoholipuheeseen: on sairastavuutta, sairastuvuutta, epidemiologista evidenssiä ja esiintymistiheyttä.

Todellisuuden rakennettamuokkaavat argumentit ovat useina esimerkkejä, havainnollistamisia tai malleja. Eurooppa-puheessa nousee erityisesti viinimaiden ja Ranskan esimerkki, joka asetetaan tavoitteeksi ja jonka kautta voidaan ikään kuin ulkoapäin tarkastella viinapäätä ja humaltumiskäyttäytymistä. Raittiushavainnollistetaan usein esimerkiksi joko turmiollisesta tai esimerkiksi käyttäytymisestä. Kohtuullinen muutaman lasillisen päiväkäyttö on taas noussut paitsi uudeksi terveysargumentiksi myös esimerkiksi käyttäytymiseksi. Tilastollinen ja graafinen havainnollistaminen on kuulunut alkoholiargumentointiin jo viime vuosisadan vaihteesta saakka usein syy-seuraus-argumentaatioon yhdistettynä (esim. viinan vaikutus ampumatarkkuuteen 1900-luvun alkupuolelta peräisin olevassa valistus-
taulussa).

Tässä kuvattu mediapuhe hyödyntää sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista lokusta dissosiatiiivisesti. Se asettaa ensin pöydälle jonkin yleisesti hyväksytyn alkoholipoliittisen esisopimuksen ja alkaa sitten hakea siihen uutta arvotransformaatiota. Yhtenä hyvänä esimerkkinä on vähittäismyyntimonopolin lokuksen muutos: koska sen kautta kulkee enää "vajaa puolet-kolmannes" alkoholin kokonaiskulutsmäärästä, tästä seuraa, että "monopoli on käytännössä jo murtunut".

Yksi esimerkki arvotransformaatiosta on (HS 16.5.1991) pääkirjoitus, jonka otsikko on "jäähyväiset alkoholipolitiikalle". Siinä ensin selvitetään, miten valtion kassatilanteen kartuttaminen on ollut keino pitää viinan hinta korkealla (tavoite). Korkea viina hinta osoitetaan sitten toisaalla syyksi, jonka seurauksena tulisi olla uusien alkoholipoliittisten toimenpiteitten löytämisen (korotusten sijaan). Mediapuhe on täynnä tämänkaltaista dissosiatiiivista argumentointia, jonka tavoitteena

on alkoholipolitiikan muutos. Eduskuntapuhe ja hallintopuhe ovat lähinnä puolustusasemissa ja siksi niissä turvaudutaan pääsääntöisesti assosiatiiviseen argumentointiin.

Puheen ilmaisuvoimaisimpia argumentteja ovat analogiat ja metaforat. Molemmat ovat hyvin voimakkaita todellisuuden rakennetta muokkaavia argumenttaation tekniikoita. Analogian voima perustuu siihen, että se paljastaa argumentin kohteena olevasta todellisuuden rakenteesta jonkin piirteen, joka on yhtäläinen jonkin toisen, tavallisesti tutumman piirteen kanssa. Joitakin analogioita 1990-luvun alkoholipuheesta pystyy paikantamaan: alkoholimyymälöitä pitäisi olla yhtä tiheässä kuin apteekkeja; alkoholivero on kuin ympäristövero; tilaviinillä on Suomen oloihin sama vaikutus kuin pontikalla Kreikassa, jossa kyläpapiit saavat sitä keittää, koska heillä on niin huonot palkat; on parempi juoda ravintoloissa kontrolloiduissa olosuhteissa kuin puukko kädessä kämpillä. Vuonna 2003 arvellaan hallituksen antavan arvonlisäverolennuksen nestemäisessä muodossa elijonkin asteisena "liemiruokana".

Suomalainen alkoholipuhe näyttää voimansa paitsi kvasiloojisessa argumentoinnissa myös metaforien rikkaudessa ja runsaudessa. Perelmanin mukaan metaforan erityinen voima on siinä, että se helposti irtoaa alkuperäisestä yhteydestään, eikä sitä enää ole helppo metaforiseksi ilmaisuksi edestunnistaa: uinuva metafora. Alkoholipuheessamme on runsaasti vain meillä (?) kehittyneitä viina-pää-lähtöisiä (juurimetaforisia?) ilmaisuja: Esimerkiksi känni-kala, juoppo-lalli, lapsi-juoppo, juoppo-putki, kaato-känni, asunnoton tai kunnon juoppo, tiukka-pipo, viina-piru, rähinä-viina, tikku-viina, harmaat viina-markkinat, kaksinais-moraali, piilo-mainonta, mieli-kuva-mainonta, kalja-kansa, äänestys-ruletti, moraalinen-varjijat, raittius-intoilijat, koti-poltto, kieltolaki-mentaliteetti jne.

2000-luvulla on uudestaan herätetty henkiin kieltolaki-aikaan liittyneitä käsitteitä: viina-ralli, rekka-ralli, pirtu-ralli ja siitä vääntyneitä muunnoksia alkoholi-turisti, alkoholi-matkailu-yrittäjä, olut-turisti, viinitila-yrittäjä. Ovatko nämä jo niin puheeseemme integroituneita, ettemme edes aina huomaa niiden metaforisuutta? Voisiko viina-pää olla jo suorastaan uinahtamassa ja irtoamassa kokonaan alkuperästään?

Viina-metaforia lainataan maanviljelystä: viinaa "viljellään", alkoholi on "kielletty hedelmä", kansa on "kypsynyt" tai ainakin on hiljalleen "kypsymässä". Tai kansantaloudesta: "tuonti asteittain heikkenee ja maksutase kevenee", jotain "tehostetaan" tai "kevennetään" ja "kilpailu kiristyy".

Ollaan "EU-byrokraattien armoilla" ja "Bryssel uhkaa". Vastametaforia ovat mm. "pienten askeleiden politiikka" ja "pikku hiljaa" sekä "asteittainen normalisointi". Sota(urheilu)metaforatkin ovat käytössä: monopolin asemasta "taistellaan", samoin markkinaosuuksista, jotain "vapautetaan" tai "ammutaan alas", jotain myös "romahtaa", "luhistuu", "räjähtää" tai "murretaan", "rävätetään kertarysäyksellä" tai vapautetaan "kertaheitolla".

Konemetaforia löytyy myös: valtiovarainministeriöllä on (2003) ollut käytettävissään ”koko hallituksen koneisto”, hoitosektori on ”hoitokoneisto” ja Alkoa verrataan joskus ”koneeseen”. Suomen ja Viron välillä taas on ”sukkulaliikennettä” ja ”poliisikunta on ylikuormittunut”.

Metaforisessa rikkaudessaan ei mediapuhe jää ainakaan toiseksi. Alkoholipolitiikka ”mykistää luterilaisen maan”, ”kansa puree kiinni kuolaimeen”, ”ohjaketjut ovat liian tiukalla”, EU:n vaatimuksia yritetään sovittaa ”tiukkapipoperinteeseen”, Alkon kanta on ”huono vitsi”, verottaja varottaa ”sormi pystyssä kaksinaamaisesti”, monopoliyhtiö on ”merkillinen välikäsi”, Suomi ”vitkuttelee” mutta monopolit ”murtuvat”, valtio saa ”nenilleen”, sosiaali- ja terveystaloudellinen politiikka on pelkkä ”kaappu”, uusi alkoholilaki on ”vanhan suomalaisen holhouslinjan ja eurooppalaisen vapauden sekasikiö”, olemme ”raittiusintoilijoiden yliholhoavan politiikan ansiosta Euroopan pahimmat tappelupukarit” ja Alkon Liikeväen liitto vain ”hurskas-telee” terveysnäkökohdilla.

Alkoholipuheen paradigmanmuutos?

Tämän pienen eduskunta-, pääkirjoitus- ja asiantuntijapuheen analysoinnin kautta on vaikea kovin varmasti lähteä osoittamaan suurempia sen paremmin moraaliseettisiä, sisällöllisiä kuin hallintatapaankaan liittyviä paradigmanmuutoksia. Jotain suuntaa sen kautta kuitenkin pystyy hahmottamaan. Näyttäisi siltä, että 1990-luku profiloituu omana vuosikymmenenään. Silloin Alkon ja sen monopolien puolustusasemaan joutuminen vahvistaasekään asiantuntija-että eduskuntapuheen terveysargumentointia assosiatiivisesti, josta avastipääkirjoituspuheen terveysargumentoinnin dissosiatiiviset elementit korostuvat sen yrittäessä vastaavasti heikentää Alkon ja alkoholipolitiikan erityisasemaa. Mediapuhe käyttää terveyttä taitavasti vasta-argumentin monopolistiselle holhoukselle ja Alkon valta-asemalle. Siinä nostetaan terveys jopa valtapolitiikan, ei vain terveystaloudellisen käytön, eli terveys ei alkoholipolitiikassa lainkaan näytä sellaiselta epäpoliittiselta tabulta, kuin Kerttu Perttilä (1999) on kuvannut sen olevan paikallisella tasolla.

Yleisökonstruktion muutos kansallisesta kansainväliseen tuo puheeseen uusia elementtejä. Ne liitetään kuitenkin vanhojen myyttisten tarinoiden jatkokertomuksiksi, ei jonkin uuden rakennusaineksiksi. Uuden universaaliyleisön kautta paljastuu häitä kansallisesta häpeästä: nyt uusi Eurooppa-häpeä löytää aisaparikseen viime vuosisadan vaihteeseen paikallistetun erityisen, suomalaisen viinapään. Nyt se ei häiritse vain kansallista sivistyneistöä, kuria ja järjestystä, vaan nyt sen kuvitellaan sulkevan meidät pois koko Euroopasta aivan sen porteilla. Olen havaitsevinani oman aineiston perusteella vastaavanlaista 1990-luvun puolivälin Eurooppa-häpeää, josta Satu Apo (1998) kirjoittaa poimittuaan aineistoa 1994–1995 lehtikeskustelusta ja seminaareista.

Kuvaamani aineisto kattaa Klaus Mäkelän (1981) määrittämän ”alkoholipuheen” laajasti, ei vain monopoliin kietoutuneena. Tutkimukseni osoittaa, miten alkoholipuhe on edelleen metaforisesti rikasta ja sisältää Mäkelän kuvaamia ”pitkiä kaaria”. Metaforat on kuitenkin enimmäkseen poimittu menneen maailman mielikuvista ja istutettu sittemmin aikalaiskuvaan ikään kuin muistuttamaan, että ”koskaan et muuttuasaa”. Ne ovat omiaan edelleen vahvistamaan sitä, miten turismi on alkoholi-turismia, Viron matkailu viina-rallia ja kesäpäivä puistossa pussikaljaa. Kertovat ne toki ilmiöstä osatotuuden, mutta eivät suinkaan koko totuutta. Niitä vain käytetään ikään kuin ne kertoisivat koko totuuden, ei osatotuutta.

Häpeän huippunäyttäisi kuitenkin kymmenessä vuodessa sulaneen? Niinerilaiselta ainakin vuoden 2003 eduskuntapuheen Eurooppa-argumentaation näyttää. Mutta vuonna 2003 katsotaan mieluummin kauas taakse kuin edes lähelle tulevaan: raittiusideologiaan ja sen luomiin ihanteisiin ja kieltolakiajan uhkakuihin. Mitä uutta argumentointia löytyy? Kovin vähän, mikä oli itselleni yllätys. Vuosina 1994 ja 2003 ei puhuta juuri lainkaan kuluttajan äkökulmasta tilaviinibuumia lukuun ottamatta vuonna 1994. Olisi jotenkin odottanut viinilobbauksen ja 2000-luvun markkinavaltaistumisen vauhdittaneen kuluttajan äkökulman nousua alkoholipuheeseen, mutta ei ainakaan näin näytä käyneen tämän aineiston valossa.

Ne muut elementit, jotka puuttuivat vuoden 1994 eduskuntapuheesta lähes kokonaan (mm. lastensuojelu, perhevähivalta, kuntien asema hoidon ja huollon vastuutahoina), eivät näytä vahvistaneen edes vuoden 2003 puheessa, vaikka hallituksen esityksen perusteluissa jonoa nostettiin esiin kansanterveydelle (jahuolto- ja hoitojärjestelmälle) koituvat haitat ja kustannukset (kunnille).

Erään laistamonidimensionaalisuutta joistakin vuoden 2003 puheenvuoroista oli luettavissa: niissä yritetään hahmotella alkoholipolitiikan eri osa-alueita muuna kuin dikotomiana terveys–talous kuten aiemmin: ”Alkoholi ei ole vain verokysymys, tämä on kansanterveys-, sosiaaliturva-, turvallisuus-, rikollisuuskysymys, perheiden ja avioliittojen kannalta todella iso asia ...”. Jo Ugland (2002, 202) toteaa tällaisen kahteen jakavan terveys–talous-dikotomian olleen hänen analyysinsä kannalta riittämätön.

Vuoden 2003 eduskuntapuhe paljasti myös Alko-tyhjyyden. Edustajien olirakennettavan tyypin puheensa ihan muista aineksista kuin monopolin puoltamisesta tai senvastustamisesta. Saman tyhjyyden havaitsi pääkirjoituksissa 1990-luvun lopulla: alkoholi-aiheiset kirjoitukset olivat lähes loppuneet ja Alko-aiheiset olivat loppuneet kokonaan. Alkaa alkoholipuheen uusi aika, Alkosta vapaa puhe.

Analyyysiä perusteella olen pessimisti. Tuskin ihan pian lähitulevaisuudessaan (?) voidaan edes poliittisen retoriikan tasolla käydä tavoitteellista ja analyttistä yhteiskuntapolitiikkaa ja kansanterveyspolitiikkaa keskustelua päätöksenteon pohjaksi. Siksi kiinni me vielä olemme menneen ajan ajatustottumuksissa ja toimintakäytännöissä (kansanedustajien ”alkoholivakaumus”?). Alkoholipuhetulle vielä pitkään olemaan oma metaforinensa aarekkinsa muun sosiaali- ja terveyspuheen rinnalla. On vaikeaa riuhtaista itseään irti alkoholipuheen pitkästä kaaresta.

Luku 9: Kohti kolmannen tasavallan alkoholipolitiikkaa?

Alko ja EU: purkamisen lähtökohdat

Suomalaisen alkoholimonopolin, Alkon, ”rikkaus ja moninaisuus on nyt kuivattu ja prässätty historian herbaarioissa tallennettavaksi”. Mitä tarinasta jäi jäljelle?

Tämän tutkimuksen keskeisiä avainkysymyksiä oli selvittää, miten Suomen alkoholimonopoliyhtiö eli Alko, sen organisaatio ja yksinoikeudet sekä hallintatapa purettiin 1990-luvulla sekä miten kansainvälistymisen (globalisaation) paineet alkoivat näkyä Alkon asemassa ja koko alkoholipoliittisessa päätöksenteossa. Erityisesti olen jäljittänyt sitä, miten tiukasti Suomi ja Alko pitivät muutosprosessin kuluessa kiinni alkoholiyhtiölle alkoholilaissa määritellystä ns. sosiaali- ja terveyspoliittisesta tehtävästään eli alkoholihaittojen minimoinnista. Koska muutosprosessi kosketti laajaa toimijaverkostoa sekä valtionhallinnon että poliittisen päätöksenteon tasolla, halusin nähdä, pystyykö prosessin kautta myös määrittämään alkoholin silloista yhteiskunnallista (todellista?) paikkaa ja miten sitä prosessin kautta mahdollisesti asemoitiin uudelleen.

Peruslähtökohtana kuvataan alkoholipoliittisten päätöksentekoa Alkon, suomalaisen monopoliyhtiön, purkamisen kautta. Miten valtion keskeiset toimijat lopulta saatiin päättämään ratkaisuihin, jotka ovat pohjana 2000-luvun alkoholipolitiikalle.

Suomalaista alkoholipolitiikkaa, ”alkoholijärjestelmää”, on perusteltu sillä, että ”alkoholiin väistämättä liittyvät ristiriidat on pyritty ratkaisemaan yhden ja saman organisaation sisällä, sen sijaan että nämä kiistat olisi käyty valtiollisen kontrolli-instituution ja puhtaasti tuotannollis-kaupallisen järjestelmän välillä” (Partanen 1995, 404). Muutosprosessi oli suorastaan tämän keskeisen periaatteen alkoholipoliittinen testi. Jo prosessin alkuvaiheessa alkoi näyttäytyä siltä, ettei alkoholijärjestelmä alkanut tiedostaa tuleva muutostaminaan alkoholipoliittisen yhteisönä tai edes – löyhänä – toimijaverkostona. Kukin valtion tason toimija alkoi yksi kerrallaan toimia muutoksen suuntaan. En ole pystynyt osoittamaan mitään selkeää, mikä osoittaisi ”järjestelmän” sisäistä koheesiota ja yhteistä toimintavalmiutta. Muun muassa yhteistyö Alkon kannalta keskeisten ministeriöiden (sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö) välillä puuttui lähes tyystin (mm. haast. 1 ja 5. sekä Luvut 2 ja 3). Tämä järjestelmän epätahtisuus on yksi suurimpia kitkatekijöitä prosessin edetessä. Ulkoministeriö, joka puolestaan johti ETA- ja EY-neuvotteluja, ei varsinkaan loppuvaiheessa enää

kuunnellut tai kuullut muiden toimijoiden, ei varsinkaan sosiaali- ja terveysministeriön eikä alan tutkijoiden äänenpainoja (ks. Luku 3).

Retorisella (monopolipuheen) tasolla prosessi taas näytti liikuttavan yksimieliseltä: eduskunta myöten alkoholin vähittäismyyntimonopolille katsottiin olevan sellaisia sosiaali- ja terveyspoliittisia syitä, että Suomen tulisi saada se pitää myös EU:n jäsenenä. Terveysretoriikkaa käytettiin alussa puolustamaan koko Alkon monopoliyhtiötä. Vähitellen kuitenkin havaittiin, ettei se ollut kovin viisasta sopeuttamisen argumentaatiota. EU-asiantuntijat (mm. Antti Satuli 1989) pitivät jo alunperin mahdollisen asäilyttää ainoastaan vähittäismyyntimonopolioikeudet sosiaali- ja terveyspoliittisin syin. Muuta ei Satulin mielestä kannattanut edes nostaa neuvottelupöytään. Siitä taas alkoholiasioista vastuussa ollut ministeri Toimi Kankaanniemi oli alusta saakka aivan eri mieltä.

Vähittäismyyntimonopolin kannatus oli koko EU-prosessin ajan yllättävän yksituumainen: edes alkoholielinkeinon taholta ei tuotu esiin niinkään vähittäismyyntimonopolin vaan lähinnä muiden monopolioikeuksien purkamisen (valmistus- ja tukkumyyntimonopolit) välttämättömyys. Tiukintaistokäytiin Alkon tukkumyyntimonopolista, joka antoi Alkolle hinnoitteluvaltuuksien kautta suuren alkoholitaloudellisen vallan ja mahdollisti alkoholielinkeinoon suoraan liittymättömien elementtien ylläpitämisen (mm. alkoholitutkimus, -tiedotus ja valistus).

Jäsenyysneuvottelijoille EU:n hallinnointitavassa ja -ajattelussa oli aluksi paljon uutta opettelemista. EU:ssa neuvotellaan vain hallitusten välillä; Alkon kaltainen instanssi oli EU:sta katsottuna osa kauppa- ja teollisuuselinkeinoa eikä suinkaan mikään hallitusviranomainen. Tämän koki konkreettisesti Alkon pääjohtaja Heikki Koski, joka lähetti ohi ministeriön Brysseliin oman ”lähettiläänsä”, johtaja Bertil Roslinin. Suoria neuvottelusuheteita komission virkamiehiin ei pidetty suotavina: olisi pitänyt sen sijaan osata lobata kulissien takana. Koska Alko ei ollut enää osa päätöksentekojärjestelmää, se jäi virallisesti sivuun. Suomalainen alkoholijärjestelmä epätahdisti jo tästä syystä heti alkuvaiheessa. Hetkessä oli jouduttu tilanteeseen, jota kaikki Alko-vuosikymmenet oli välttely: keskelle kontrolli-instanssin ja tuotannollis-kaupallisen järjestelmän välisiä avoimia intressiriitoja.

Lopullinen epätahdistin oli EU-lainsäädäntö ja erityisesti sen kilpailulainsäädännön määräävä luonne. Muutosprosessista kävi ilmi mielenkiintoinen seikka: monopolioikeuksien tai Alkon (tai Systembolagetin tai Vinmonopoletin) kohtaloa ei ratkaistu EY/EU:ssa, vaan jo ETA-sopimuksen perusteella, vaikka siitä ei ollut sitä solmittaessa lainkaan neuvoteltu. Se ilmeni muun muassa ulkoministeriöön kootusta alkoholiasioita käsittelevästä arkistomateriaalista. Kyse oli tulkinnasta: Pohjoismaat eivät halunneet tulkita asiaa näin. Ne olivat kuvitelleet tulevansa toimeen julistamalla yksipuolisesti monopoliyhtiönsä koskemattomiksi ja liittämällä julkisuuden ETA-sopimuksen liitteeksi. Näin ne välttivät monopolioikeuksista neuvottelemisen suoraan ETA-sopimuksen yhteydessä. Kilpailulainsäädännön määrää-

vytteen on sittemmin kompastunut moni muukin organisaatio, muun muassa Kesko ja Tuko fuusioyhtymineen.

Sosiaali- ja terveysministeriö joutui ottamaan päävastuun alkoholikysymyksistä janiiden sovittamisesta integraatiopolitiikkaan. Harppaus hallintoneuvoston kuuntelijajäsenestä, ”herkkutatista” (Ilkka Suomisen luonnehdinta hallintoneuvoston jäsenyydestä), todelliseksi valtuuksien haltijaksi kävi nopeasti.

Ulkoministeriön neuvottelevat virkamiehet veivät EU-prosessia myös alkoholikysymyksen osalta ensi kädessä eteenpäin. Heille alkoholimonopoliin purkaminen ei ollut mikään kriisi vaan enemmänkin alkoholielinkeinon normalisointi. Laman vuoksi Suomen poliittinen valta oli tuolloin aika hajallaan ja virkamiehiltä näyttäisi olleen vielä tavallista enemmän valtaakäytettävissään. Jäsenyysneuvotteluissa nostettiin neuvottelupöytään pääasiassa vaihtotavaraa, einiinkään sellaista, mistä todella halutaan päästä sopimukseen. Ruotsin ”imperatiivi” eli politiikan vaihdos yhdessä yössä jätti Suomen vielä kerran hankalaan tilanteeseen. Lopulta Suomi kuroi etumatkan umpeen ja ministeri Pertti Salolainen saa sanoa nuo kauan kaipaamansa sanat: ”I hereby wish to confirm that ...”.

Epätahtisuutta vielä lisäsi se, että suomalaisen yhteiskunnan ennustuskyykäläkoholiasioiden suhteen oli yllättävän heikko. Hiljaiset muutossignaalit tulivat nyt vapaan markkinatalouden ja kilpailupolitiikan kentiltä, jotka jo alun perin oli suljettu (vuodesta 1932) yhteiskunnallisen alkoholikysymyksen ulkopuolelle. Siksi signaaleille ei oikein löytynyt reseptoria alkoholijärjestelmän hermokudoksessa: ne tulkittiin lähinnä harha-aistimuksiksi. Tämä selittää yhdeltä osaltaan sen, miksi Suomi yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa oli valmis matalan profiilin politiikkaan ETA-sopimusta neuvoteltaessa.

Miksi vuoden 1987 alkoholikomitea (Komitean mietintö 1989: 1) ei nähnyt ”sitä mitä ehkä näki?”. Komitean jäsenet olivat ehkä liian sidoksissa sekä aikaan että suomalaisen alkoholipolitiikan pitkiin kaariin. Komiteassa istui pääasiassa ”raitiusliikkeen lapsia” (Juha Partasen ilmaus). Olisiko 1970-luvulla syntynyt ei-viinakorttisukupolvi osannut suoremmin suunnistaa kohti ”kolmannen tasavallan alkoholipolitiikkaa”?

Tärkeimmät käännekohdat

Käännekohtia, jotka vaikuttivat prosessin etenemiseen, löytyy pitkin matkaa. Olen seuraavaan poiminut niistä mielestäni keskeisimmät.

Ensimmäiseksi nostan esiin Heikki Kosken Ahlaisten kalliolla kesällä 1992 kirjoittamat neljä muistiota, joihin hän alkuvaiheessa kirjasi neljä eri vaihtoehtoa, joista Alkon pitää valita. Ne johtivat tästä lähtien Alkon sisältäpäin varsin hallitun ja realistisen muutoksen tielle. Ne olivat vielä suurempi signaali toimijaverkoston muil-

le toimijoille, niin hallintoviranomaisille kuin kilpailijoille ja erityisesti itse lain-säädännön valmisteluprosessille. Ne paljastivat Alkon muutosfilosofian: se alkaa ilman erityisempää vastarintaa sopeuttaa yhtiötä EY/EU:n reunaehtoihin. Tämä oli selkeä ero verrattaessa Ruotsin tai varsinkaan Norjan tilanteeseen; ne pitivät kiinni siitä premissistä, ettei monopolien asema muutu eikä sitä voida muuttaa jä-senyyssuosteluissa.

Alkon johtoliikkeen reaalipoliittinen sekä aikalaismäkökulmasta että var-sinkin jälkikäteen arvioituna. Yksi selitys lienee myös se, että Alkoon oli 1990-lu-vun alussa nimitetty kolme uuden ajan "manageroivaa" johtajaa, Veikko Kasuri-nen, Antti Keränen ja Reijo Salmi, jotka olivat todennäköisesti poliittisia johtajia valmiimpia viemään Alkoa uuteen suuntaan. Hinnoitteluvaltuuksien menettämi-nen tukkumyyntimonopolin purkamisen myötä näyttäisi olleen asia, josta Alkon johdossa sisäisesti vallitsi (loppuvuoden 1992?) eri näkemyksiä, vaikka johtajiston pöytäkirjat eivät niitä paljasta. Alkoholiverojärjestelmän muutos ja sitä kautta vai-kutukset hinnoitteluun näyttäisivät olleen Alkolle, erityisesti sen talousjohdolle pitkään tiukka paikka.

Reaalipoliitikasta vastasi pitkälle Heikki Koski, joka viiteryhmänsä SDP:n ta-voin näki kansainvälistymisessä paljon hyviä puolia siitä alkoholiyhtiölle ja sen monopolioikeuksille aiheutuvien uhkien ohella. Hän myös tunsikin konserninsava-hvuudet ja heikkoudet parhaiten. Muistioita ahkerasti kirjoittamalla Koski jäsen-si tilannetta sekä itselleen että muulle Alkon johdolle, niin luottamusmiehille kuin omille johtajilleen. Näin hän johti prosessin etenemistä Alkossa vaihe vaiheelta eroonsa saakka.

Tämä käänne on olennainen myös Alkon perustehtävän näkökulmasta. Alko oli valmis luopumaan monopoleistaan yksi toisensa jälkeen, se olisi sisällään valmis-tautunut jopa siihen vaihtoehtoon (Kosken muistio 1992), jossa koko elinkeino olisi yksityistetty. Tuntui aluksi oudolta, että Alko olisi ollut valmis tiukan paikan tullen luopumaan (ainakin sisäisenä strategiana vaihtoehtonaan) jopavähittäismyy-nin yksinoikeuksista, niistä, joista esimerkiksi Systembolagetin pääjohtaja Gabriel Romanus ei halunnut nähdä edes unta. Mutta sillä oli hallussaan jotain sellaista, mitä Ruotsilla ei ollut: Alko-konserni. Sekä Koski että Suominen rakensivat Al-ko-strategian sen varaan, että koko konserni pysytetään yhtenäisenä kaikissa vai-heissaan. Vain perustelut olivat erilaiset: Kosken konsernistategia lähti siitä, että myöstulevaan konserniorganisaatioon kuuluvat olennaisesti myös alkoholipoliit-tisettehtävät, Suominen puolestaan rakensi konsernia "kohta" kokonaan vapautu- van alkoholielinkeinoon kansainväliseksi avaintoimijaksi.

Tämän voi tulkita vain yhdellä tavalla: konsernin ja yritys-Alkon edut pai-noivat koko prosessin ajan enemmän kuin vähittäismyyntimonopoli. Alkon ta-loudellinen selkäranka nojasi sekä Alkon miljardiluokan (mk) omaisuuteen että monopoliyhtiön (Alko Oy) rahavirtoihin. Muu toiminta oli pitkälle sitä, mikä lä-hinnä kulutti omaisuutta (Arctia, uudet innovaatioyksiköt yms.). Tulkiten tilan-

teen niin, että Alkon jakaminen ei olisi ollut edes taloudellisesti mahdollista ilman välitöntä toimintojen alasajoa ja omaisuuden muuntamista rahaksi. Jääräpäinen vähittäismyynnin monopolioikeuksista kiinni pitäminen olisi käynyt kalliiksi Alkon (ja koko maan?) yritys- ja elinkeinopolitiikalle. Kalliimmaksi kuin siirtyminen vähittäismyynnin yksityiseen lisenssijärjestelmään alkoholipolitiikassa?

Edelleen tulkitsen, että sosiaali- ja terveysministeriön ja Alkon välillä olisi Kosken myötä edelleen säilynyt aiempi luottamus. Tämä olisi puolestaan voinut heijastua sekä ministeriön että komission virkamiehiin. Suomisen konsernissa viimeisenkin monopolin kuviteltiin kaatuvan nopeasti eikä enää nähty mitään syytä pitää kiinni, edes retorisella tasolla, Alkon ns. sosiaali- ja terveyspoliittisesta perustehtävästä.

Toinen prosessin kulun kannalta merkittävä käännekohta oli ministerivaihdos: Toimi Kankaanniemi ja Kristillinen liitto jättivät Ahon hallituksen kesällä 1994 juuri ennen, kuin alkoholilaki annettiin eduskunnan käsittelyyn. Kankaanniemen tilalle tuli Jorma Huuhtanen (kesk.), joka oli seurannut hallituksesta eronnutta Eeva Kuuskoskea. Hänen oli jo helpompi yhtyä EU:n, Alkon ja ministeriöiden virkamiesten viitoittamaan sopeutumis- ja sopeuttamislinjaan kuin Kankaanniemen, koska keskustapuolueen kannalta kynnyskysymys oli maatalous. Ministerivaihdoksen myötä myös tukkumyyntimonopolista päästiin sopuun. Se vahvisti EU-komission uskoa siihen, että Suomi aikoi pitää ne lupaukset, jotka se oli mm. alkoholiyhtiön sopeuttamisesta antanut.

Kolmas vedenjakaja oli Alkon pääjohtajan vaihdos. Heikki Koski oli johtanut Alkoa vuodesta 1982 edeltäjiensä perinteitä kunnioittaen, mutta Alkoa modernisoiden. Koski oli ollut jo 70-luvulta lähtien kuulunut Alkon johtajistoon ja oli jo ennen pääjohtajuuttaan yhtiön asioihin hyvin perehtynyt. Hän piti yllä hyviä henkilösuhteita kaikkiin alan toimijoihin sekä Alkon luottamushenkilöstöön kuin myös yhtiön omaan henkilöstöön (mm. haast. 4, 5 ja 7).

Koski sanoi itsensä irti täysin yllättäen 11.11.1993. Hallintoneuvosto myönsieron pääjohtajantehtävistä kokouksessaan 18.11.1993. Eropääjohtajantehtävistä tuli voimaan 1.9.1994, mutta Koski jäi Alkoon vielä koko vuodeksi 1994, joka oli viimeinen hänen vastuullaan ollut toimintavuosi. Uudeksi pääjohtajaksi valittiin varsin nopealla aikataululla (15.12.1993) Ilkka Suominen, joka tuli Alkoon toukokuun alusta 1994 "pääjohtajaharjoittelijaksi" (Suomisen oma ilmaus). Hän oli aivan toisesta viiteryhmästä ja poliittisesta ryhmittymästä kuin aiemmat pääjohtajat. Suomisen tullessa taloon epäilyt Alkon toimintapolitiikan puolinäkyvistä linjamuutoksista saivat alkunsa (haast. 5). Linjanvaihdesta alkoivat uumoilla sekä oman talon henkilöstö että ulkopuoliset (mm. STM eli omistajaministeriö).

Ilkka Suominen tuli Alkoon vapauttamaan alkoholikaupan kokonaan. Nyt 2004 hän myönsi sen kiertelemättä (haast. 6). Tähän Suomista varmasti rohkaisi-

vatsekä omaviiteryhmäettäsen myötä kokovapaampaakilpailuakannattavaelinkeinoelämä. Suominen kuvittelitekeväsä palveluksen myös omistajalleen rakentamalla Alkosta konsernin, jolla oli elinmahdollisuuksia viimeisenkin monopolin purkauduttua. Tässä asiassa hänellä näyttäisi olleen myös Kosken tuki (haast. 3 ja 6). Entisenä pääjohtajana Koski tunsikin oman talonsa läpikotaisin, myös sen rahoitusrakenteen.

Uusi pääjohtaja ja konserni elivät ajan markkinahengessä. Suomisen suurin taktinen virhe näyttäisi olleen satakuntalainen malttamattomuus: jos hän olisi malttanut lähimpinetyötovereineen edetä pitäen tiukasti mielessään Alkon perustehtävän ja noudattanut edeltäjänsä viitoittamaa pienten askelten politiikkaa, konserni voisi edelleen olla pystyssä. Avoin konflikti omistajan kanssa kaatoi lopulta koko konsernin, ei yksin EU.

Pääjohtajavaihdokseen liittyi vielä yksi merkittävä linjamuutos, joka vain alleviivasi vallanvaihdon käännekohtaluonnetta. Suomisen johdolla Alko-Yhtiöissä omaksuttiin alkoholituotannon kansainvälistymistä painottava toimintalinjaus ja luovuttiin sinne Kosken aikana liitetyistä tutkimus- ja kehitysyksiköistä (mm. geoniteknologia, polymeeriyksikkö jne.). Ne nähtiin nyt painolastina, tuottamattomina ”rönsyinä”. Siitä huolimatta, että alkoholielinkeino oli yksi kilpailluimmista aloista, yhtiön johdolla oli vahva usko alkoholituotannon maailmanlaajuiseen valloitustarina.

Alko valitsi päinvastaisen strategian menestymisekseen kuin esimerkiksi Nokia. Nokia luopui kumisaappaista ja investoi tutkimukseen ja uuteen teknologiaan, Alko luopui tutkimuksesta ja uudesta teknologiasta ja alkoi investoida ”kumisaappaisiin” eli viinan tuotantoon.

Asiantuntemukseni ei riittänyt arvioimaan linjanvaihdon elinkeinopoliittista merkitystä. Hieman kuitenkin jäi mietittävään, mitä näistä rönsyistä olisi voinut syntyä Pia Merikosken esimerkin innoittamana. Pestävä villa Washwool ja sen maailmanlaajuinen menestystarina ovat tärkeitä kirjoitettaessa jo valloittamassa maailmaa. Juuri sellaisesta Alko-Yhtiöissä haaveiltiin juomamerkkien tuotannon ja markkinoinnin alueella (ks. Luku 6).

Neljäs merkittävä virstanpylväs oli omistajien sosiaali- ja terveysministeriön Alko-Yhtiöihin omaksuma uusi linja vuoden 1997 alkupuolella huipentuen kesäkuussa. Silloin sosiaali- ja terveysministeriö teki alkoholipolitiikan historian yhden merkittävimmistä poliittisista irtiotoista: se nousi yhdessä muiden valvovien ministeriöiden kanssa vahvaa sinivalloista värisuoraa (Riitta Uosukainen, Sauli Niinistö, Ilkka Suominen) vastaan päättäen irrottaa vähittäismyyntimonopolin konsernista, mikä samalla tiesi Suomisen imperiumin nopeaa purkamista.

EU painosti Suomen viranomaisia katkaisemaan kaikki yhteydet monopoliyhtiön ja vapaaseen kilpailuun avattujen yhtiöiden välillä. Prosessin loppuvaiheen (1997) ratkaisevimmaksi tekijäksi nousi avoin konflikti, joka oli puhjennut omista-

jaministeriön istuvan ministerin (Terttu Huttu-Juntunen) ja Alko-Yhtiöiden (Ilkka Suominen) välillä. Vasemmistoliiton peruspalveluministeri Huttu-Juntunen ja kokoomuksen valtiovarainministeri Sauli Niinistö lopulta ratkaisivat monopolipelin Ilkka Suominen ja konsernijohdon tappioksi – ja vähittäismyyntimonopolin voitoksi. Koko tarinan dramaattisin vaihe näyteltiin kesäisen kauniina juhannuksen jälkeisenä maanantaina 24.6.1997, jolloin Suominen luokse saapui sosiaali- ja terveysministeriön kahdenhengen delegaatio (ministeri Terttu Huttu-Juntunen ja ylijohtaja Jarkko Eskola) vain ilmoittaakseen sen, mitä talouspoliittinen ministerivaliokunta tulee seuraavan päivän aamuna päättämään. Suomiselle jäi vajaa vuorokausi aikaa toipua viestin aiheuttamasta shokista – ja taipua omistajan tahtoon.

Ministeriön päätöksen monopolin irrottamisesta teki ehkä kaikkein merkittävimmäksi ajankohta, jolloin irrottamispäätös tehtiin. Ei ollut vielä kesäkuussa 1997 tiedossa, että vähittäismyyntimonopoli tulee saamaan EY-tuomioistuimen siunauksen. Päinvastoin huhtikuussa oli tullut EU:n elinkeinoasiamiehen Elmerin monopolille kielteinen lausunto, jonka mukaan alkoholipolitiikka tulisi hoitaa monopolia ”vähemmän drastisin” keinoin. Se oli saanut Alko-Yhtiöt varomattomaan julkisuuspeliin, joka lopulta ylitti ministeriön sietokyvyn (haast. 5 ja 8). Ministeriö lähti jo ilman monopolin lopullista EY-ratkaisua toteuttamaan vähittäismyyntimonopolin irrottamista Alko-konsernista. Paavo Lipposen tuki – ja Sauli Niinistön ”kylmäkiskoisuus” (kuten Suominen Niinistön asennetta kuvaa) – olivat sitäkin merkittävämpiä (haast. 5 ja 6).

Alko-Yhtiöiden strategiaa ja toimia jälkikäteen arvioitaessa voi päätyä vain samaan lopputulokseen sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Vähittäismyyntimonopolin yksinoikeuksista oli tullut lähinnä emoyhtiön rahavirta ja tulevaisuuden jakelutie. Monopolintehvät alkoholihaittojen minimoimiseksi olivat vain jäännös sosiaalipoliittisesta menneisyydestä. Alko-Yhtiö teidesyrittänyt peitellä uuttalinjaustaan: se näkyi myös myymälöiden affektiivis-aggressiivisena markkinointina.

Viidenneksi ja ehdottomasti kaikkein merkittävimmäksi käännekohdaksi nostan EY-tuomioistuimen ns. Franzén-päätöksen 27.9.1997; se lopullisesti linjasi pohjoismaiset vähittäismyyntimonopoliyhtiöt varmalle pohjalle vahvistaen niiden itsenäisen ja läpinäkyvän aseman vähittäismyyjänä. Näin EU oli lopulta tullut samaan lopputulokseen, jota jo sekä Antti Satuli että Elena Savia olivat prosessin alkuvaiheessa kaavailleet. Päätöksen on täytynyt olla melkoinen jatkoshokki Alko-Yhtiöille, jonka johto siihen saakka tuntui pelanneen vain jotain monopolipeliä. Toisaalta yhtiössä uskottiin (mm. Andréasson et al. 2001), että pian olisi vielä tulossa lisää valituksia ja uusia oikeudenkäyntejä, jotka lopulta kaataisivat myös vähittäismyyntimonopolin. Näinhän ei sitten ole käynyt.

Tämän ns. Franzén-päätöksen myötä pohjoismaiset vähittäismyyntimonopoliyhtiöt alkavat seistä omilla jaloillaan vahvemmin kuin aikoihin. Monopolilla ei enää ole sellaista merkitystä alkoholivirtojen ohjailussa, kuin sillä aiemmin oli ol-

lut. Monopolin kautta kulkee enää vajaa puolet alkoholijuomista (2005). Ne ovat väkevimmästä päästä eli niitä, joiden vapauttamista kansalaiset eivät ole missään mielipidetiedusteluissa edes liberaaleimpina aikoina kannattaneet. Edelleen sillä on yksityistä voitontavoittelua vähentävää merkitystä ja se on yhä merkittävä valtiontaloudellinen instanssi. 2000-luvun gallup-kyselyjen mukaan monopolilla oli taas kansan vahva tuki verrattuna 1990-luvun puoliväliin. Enää vain 15 prosenttia haastatelluista on valmis vapauttamaan nykyistä alkoholipolitiikkaa, kun se 1990-luvun puolivälissä oli jopa yli 40 prosenttia (STM 2004, 21–22).

Viron EU-jäsenyyden myötä suomalaiset ovat ilmeisesti lopulta oivaltaneet, että erikoisliikkeen ja -hyödykkeen leima alkoholitavaralle oli tässä murtovesiajassa myönteinen asia. Sen paljasti jo muun muassa median rauhoittuminen. Kun vielä 1990-luvulla valtakunnan päälehti leimasi kerta toisensa jälkeen Alkon kaikkein vanhanaikaisimman ja vastenmielisimmän byrokratian ylimmäksi kirstunvartijaksi, nyky-Alko on saanut kansalaisten hiljaisen hyväksynnän, jopa ymmärryksen (ks. Luku 8). Eniten nyky-Alko näyttäisi ärsyttävän muuta alan elinkeinoa ja sitä lähellä olevia poliitikkoja eli kansalaisten vähemmistöä.

Vaikka molemmat pääjohtajat Koski ja Suominen olivat aikanaan valmiita valitsemaan konsernin koossapitämisen monopolin irrottamisen sijasta (ja siis valmiita korvaamaan monopolin lisenssijärjestelmällä), ”vapaan Viron aika” on saanut sekä Kosken että Suomisen tarkistamaan omia näkökulmiaan (haast. 3 ja 6). Nyt he molemmat myönsivät olevansa tyytyväisiä siitä, että monopoliyhtiö kaikesta huolimatta säilytettiin. Kolumnistin tyliin voisi ilakoida, miten suomalainen konsensus on saanut uuden riemuvoiton: EU:n, Virtasen ja Warsellin lisäksi monopolin tukijoihin ovat sittemmin liittyneet molemmat entiset pääjohtajat (vrt. Luku 6).

Alkoholikysymys ja Alkon purku osoittautuivat jälkikäteen arvioiden juuri sellaiseksi risteyskohdaksi, joksi sitä omissa esioletuksissani hahmottelin. Murros heijasti laajempaa näkyä: miten Euroopan reunalla sijaitseva pieni maa ponnisteleesuljetun talouden kotelosta kohti globalisoituvaa maailmaa. Sen kautta välittyi myös kuvamonien eritoimijoiden uudelleenjärjestäytymisen dynamiikasta peruskallion liukuessa väistämättä jalkojen alta pois. Prosessin myötä paljastuivat myös ne kasvukivut, joita koettiin opeteltaessa todellista verkostomaistayhteistyötä keskitetyn järjestelmän sijaan. Siinä häivähti myös vilaus eri toimijoiden sisäisestä toimintalogiikasta ja -kulttuurista.

Alko on hyvä esimerkki suojaisesta valtionyhtiöstä, joka tempaistiin hetkessä keskelle avointen ovien päiviä. Siinä vapisivat niin organisaation sisäiset reunaehdot kuin niiden historialliset jäänteet. Markkinoiden avautuessa houkutukset lisääntyivät: syntyi ”loistavia visioita ja suunnitelmia”, kunnes ”euforia sulii”. Alkolaisessa anekdootissa aikanaan kyseltiin, oliko Alkon ulkopuolella elämää. Se ei enää tunnu pelkältä vitsiltä; päinvastoin, siinä tuntui piilevän suuri totuus. Samaisen muutoksen kourissa ovat Alkon lisäksi kamppailleet muutkin suuret valti-

onyhtiöt, esimerkiksi Sonera, Fortum, Suomen Pankki ja Yle. Vertailemalla muutosprosessejanäidenyhtiöidensisälläsamallaaikajaksoillaolisimielenkiintoinenja haasteellinenjatkotutkimuksenaiheesimerkiksiytyöelämänorganisaatiomuutok-sista kiinnostuneelle tutkijalle.

Kirjassa kurkistetaan myös aiemmin varsin varjeltuun sisäpiiriin: minkälainen oikein oli 1990-luvun puolivälissä instanssi, joka yli kuusi vuosikymmentä oli katsonut oikeudekseen raitistaa, sivistää ja kontrolloida suomalaisia. Miten monopolihallitsi puheavaruuksia ja viritti niitä, milloin suurena pelastajana, milloin taas koko valtakunnan sylkykuppina. Prosessi paljasti myös sen, miten mahtava voima yksittäisillä valtiotoimijoilla on osatessaan käyttää valtuuksiaan rohkeasti ja vastuullisesti oikealla hetkellä. Tai päinvastoin.

Alko-metaforat

Viimeksi kuluneet sata vuotta ovat olleet alkoholipuheen tasolla helppoja: olemme alkoholin sijasta voineet kiistellä kieltolaista, raittiudesta ja lopulta seitsemänkymmentä vuotta Alkosta. Monopolikeskeisyys on hallinnut puheavaruuksiamme, emmekä enää ole juurikyseenalaistaneet alkoholikysymyksen pohtimista lähes ainoastaan monopolipuheen kautta. Totuttelu uuteen tilanteeseen, puhumiseen alkoholista Alkon sijaan, kestää aikansa.

Alkoherättää meissä raittiusliikkeen lapsissa edelleen monenlaisia mielikuvia. Ei se meille ole koskaan ollut pelkkä pitkäripainen tai valtionyhtiö erikoisliikeketjusta puhumattakaan, vaan se on kokemusmaailmaamme voimakkaasti vaikuttanut suomalais-kansallinen instituutio. Se on suorastaan ”erikoislaatuinen yhteiskunnallinen kokeilu”, kuten Juha Partanen on (1995, 403–404) Alkoa kuvannut.

Alkon kaksoisrooli toisaalta valtiontalouden ”puskurina” ja toisaalta kansanterveyden edistäjänä on muodostanut uskottavuusongelman koko sen elinajan. Kuten luvusta 8 näkyy, Helsingin Sanomien pääkirjoitukset kyseenalaistivat koko 1990-luvun Alkon toimet järjestään juuri tämän ”kaksoissidoksen” vuoksi. Myös EU-neuvotteluissa Antti Satulin neuvoikollegojaan välttämään finanssipoliittista argumentaatiota ja perustelemaan vähittäismyyntimonopolia ainoastaan javainterveyspoliittisilla syillä, ei valtion taloudella (Luku 3). Konsernia pilkottaessa vuonna 1997 taas valtiontaloudellinen argumentaatio lopulta vakuuttaloudspoliittisen ministerivaliokunnan Alko-Yhtiöiden hajottamisen tarpeellisuudesta (haast. 5). Ei tätä ministerivaliokuntaa terveystaloudella vakuutella.

Alkon suhde päihdeongelmaisten hoitoon ja huoltoon on aina ollut hieman jännitteinen. Sitä kuvaa hyvin Pekka Kuusen reaktio vuoden 1968 valtiopäivillä, kun edustajat ehdottavat Alkon osallistuvan enemmän päihdeongelmaisten hoitoon. Kuusen mielestä puhe oli ”hassutusta”. Koko 1980-luvun sama ajatus näytti aina silloin tällöin nousseen keskustelussa esiin, eikä Heikki Koski näytä sitä enää

Kuusen tavoin torjuneen. Kyse oli hänen mukaansa työnjaosta: jos toisin sovitaan, niin asia on selvä.

Ilkka Halonen (1991) kuvasi Alkoa valtion lypsylehmäksi: ”hyvin ruokitun kellokkaan ärhentelyt talutushihnassa taittavat yhteisiin etuihin kuin uhmaikäisen lapsen mieli maanitteluun”. Hän muistutti noin 300 000 suomalaisen maksaneen juomalla viinaa ylimääräistä veroa (euroiksi muunnettuna) noin 2 500 euroa vuodessa kukin, ”monet heistä jopa paljon enemmän”. Monet olivat lisäksi olleet hyviä veronmaksajia tai protestanttisen etiikan mukaisia tunnollisia työntekijöitä. ”Pitäisikö heitä tästä rangaista, vai kehittää parhaita mahdollisia palvelujärjestelmiä elämisen taitojen ja edellytysten tukemiseksi?” Halonen viittasi laman myötä nousseeseen keskusteluun, jonkamukaan alkoholisairaudet olivat itse aiheutettuja eivätkä tästä syystä tarvitse julkista tukea hoitoon ja huoltoon.

Alkuvuosikymmeninä alkoholista saadut valtion tuotot olivat tarkkaan varoitua korvamerkittyä rahaa, jolla oli sosiaalinen käyttötarkoitus. Tämä käy ilmi Alkoholiliikkeen Aikakauskirjassa vuosina 1932–1940 kirjoitetuista artikkeleista. Viimevuosikymmeninä päihdeongelmaiset ovat lähes poikkeuksetta olleet ensimmäisiä säästökohteita (ks. mm. Olavi Kaukonen 2000). Pitäisikö päättäjillämme ollanykyistä selkeämmin edes henkinen tietoisuus alkoholitulojen korvamerkitystä luonteesta, jotta emme menisi niin helposti mukaan itse aiheutetun sairauden kehäpäätelmiin?

Pekka Sulkuselle (1992a) Alko on kone: ”täsmällinen, ennakoiva ja luotettava”. Alkon ovet sulkeutuvat ”yhtä aikaa kaikissa myymälöissä” koko valtakunnassa. Alkossanoudatetaan keskusjohdon ohjeita ja määräyksiä. Alkoon äärimmilleen viety sovellutus ”nykyaikaisen yhteiskunnan ihanteesta, täsmällisestä koneesta”. Sulkunen nostaa Alkon rinnalle ääriesimerkin teollisen yhteiskunnan järjestyksestä, keskitysleirin. ”Sekin toimii kuin kone, sieluttomasti ja suunnitelmallisesti. Ja tuottavasti.”

Lukiessani Alkon entisten pääjohtajien itsekriittisiä tilityksiä tehtävästään, en voi välttyä ajatukselta, että he kaikki ovat tunteneet itsensä vähintäänkin kiusaantuneiksi kaksijakoisessa tehtävässään (valtion talous, kansalaisten terveys). Hekatsovat Alkoa kuin – Albert Edelfelt elämäntyötään.

Bo Carpelan (2004) kuvaa, miten Edelfelt oli tunnustanut juuri ennen kuolemaansa ystävälleen Zornille, kuinka hän on ”koko elämänsä ajan kohdellut taidetta huoranaan”. Onko Alkon pääjohtajien omissa mietteissä hiukan sama vire, vaikakaan ei samaa vahvaa metaforaa?

K.-A. Fagerholm tuntui olleen ilmeisen ärsyyntynyt valtiovarainministeriön kanssa tasapainoilusta. ”Jos kulutusta todella halutaan vähentää, on vain korotettava hintoja 25–30 prosenttia, jolloin reaktio ei jää tulematta. Mutta tämä ei voi olla oikein pienituloisia kohtaan. Millä oikeudella yhteiskunta riistää heiltä mahdollisuuden ryypyn ottamiseen”, kyselee K.-A. Fagerholm kirjassaan Puhemiehen ääni (1977, 220).

Pekka Kuusi ruoski itseään ja Alkoa vuoden 1968 lakikeskustelussa eduskunnassa 28.5.1968 (Eduskunnan pöytäkirjat): "Ja kyllä me tosissamme Alkossa yritimme. Kun 1960-luvun lopulla nyt katselen vanhoista asiakirjoista, mihin kaikkeen 1940-luvun lopulla katsoimme voivamme sosiaalisen alkoholipolitiikan nimissä ryhtyä, melkeinpä minua hirvittää ...".

Heikki Kosken (1994b, 72) mukaan alkoholipolitiikan keinoihin on meillä kohdistunut aivan liian suuria odotuksia. Alkoholipolitiikan keinoja "monin verroin tärkeämpää on, mitä yhteiskunnassa yleensä tapahtuu: miten taloudelliset olot kehittyvät, miten asennoidutaan terveisiin elämäntapoihin jne."

Ilkka Suominen (haast. 6) muistutti, miten monopoli on "itse asiassa jo murrettu", koska sen kautta kulkee enää vain vajaa puolet kaikista alkoholitavaran osastoista. Miksi pitää esillä tehtävää, jota ei enää ole?

Kolmannen tasavallan alkoholipolitiikka?

Miten EU itse asiassa alkoholipolitiikkaamme vaikutti? Alan nähdä vaikutukset Trygve Uglandin (2002) tapaan jonkinlaisena kansallisena uskonpuhdistuksena. Alko-kauden alkoholipolitiikassa sekoittuivat koko ajan valtiontalouden, kauppa- ja teollisuuspolitiikan ja sosiaalipolitiikan edut ja intressit. Sosiaalipolitiikkaa oli joskus tapana käyttää perustelemaan muunlaisia, vähemmän hyväksyttyjä (?) intressejä. Alkon purkaminen antoi meille itse asiassa mahdollisuuden nähdä asiat uudesta perspektiivistä. Alkoholipolitiikan uskottavuuden heikkous ei kohdistunut vain Alkoon ja sen perustehtävään, vaan koko ehkäisevään alkoholipolitiikkaan ja ehkäisevään päihdetyöhön. Monopolyhtiön purku voidaan nähdä myös virstanpylväänä, joka lopettaa kahden erijärjestelmän (kontrollijärjestelmä ja hoitojärjestelmä) erillisyyden.

Näyttäisi siltä, että alkoholikysymyksestä on vihdoinkin tullut itsensä kokoinen kysymys. Se on nyt riisuttu nähtäväksemme laillisena elinkeinona, kansanterveyden kuormittajana ja valtiontalouden kartuttajana. Siinä on ristiriitaisia jännitteitä, joita ei ole mitään syytä kätkeä yhtenäisen alkoholijärjestelmän alle.

Alkoholiongelmien luonne näkyy esimerkiksi terveyskeskusten työssä. Terveyskeskus on kuin entisaikojen vaivaistalo: sen kautta kulkevat ne ongelmaiset, joiden juominen ei enää pysy lähiyhteisön käsissä, mutta jotka eivät vielä tarvitse erityisiä hoitopalvelujakaan. Erona on vain se, että vaivat helposti kirjataan muiksi kuin alkoholiongelmiksi: sydän- ja selkäongelmiksi, vatsa- ja päänsäryiksi, masennukseksi, uupumukseksi tai viattomiksi kotitapaturmiksi. Kunnat ovat saaneet taasmahdollisuudensäädelä molempialanganpäitä, sekä ongelmien ehkäisyä että niiden hoitoa ja huoltoa. Lanka on kunnan talousarvion mittainen. Entisinä viina-Suomen aikoina isännät itse päättivät, miten paljon viljasta oli varaa polttaa viinaksi ja kuinka paljon oli varaa sijoittaa vaivaistaloon alkoholiongelmaisia. Nyt

isännät eivät voi enää säädellä viinaksi poltettavaa viljamäärää, mutta haitoista he joutuvat vastaamaan.

Alkoholimonopolin kaikkietävään kykyyn järjestellä alkoholiasiat meidän parhaaksemme uskottiin vakaasti. Valtion ote alkoholiongelmista, niiden ehkäisystä ja hoidosta on alkanut vasta 1990-luvulla kirvota. Konsensustoisaalta hintoja jasaatavuutta säännöstelevän valtakunnallisen kontrollipolitiikan ja toisaalta hoidosta ja huollosta vastaavien paikallispalvelujen välillä oli vahva perustuen molemmipuoliseen luottamukseen. Elettiin vahvan ”instituutiojohtoisen” (Juhani Lehdön ilmaus) alkoholipolitiikan aikaa.

Kuten luvussa 7 totean, juuri hoito- ja kontrollijärjestelmän erillisuus toisistaan on ollut ”yhteiskunnallisen alkoholikysymyksen” suurimpia esteitä alkoholihaittojen ehkäisyn holistisemman käsityksen tiellä. Se on myös ruokkinut olettamusta, jonka mukaan alkoholikysymystä ei voi rinnastaa muihin terveyttä ja hyvinvointia uhkaaviin tekijöihin, vaan se vaatii aivan oman järjestelmänsä, järjestyksensä, jopa ehkäisevän ideologiansa. Muun muassa Ilkka Suojarvi totesi pitkän sosiaalipoliittisen hallintokokemuksensa perusteella (haast. 2), miten alkoholipolitiikka on aina kulkenut ”niin kovin erillään” muusta sosiaalipolitiikasta.

Alkoholipolitiikkaa on totuttu kuvaamaan rajoitusten ja niiden tiukentamisen tai lieventämisen kautta. Alkoholipolitiikan liberalisoiminen ei olekaan pelkkä EU-asia, vaan sen voi nähdä (Pekka Sulkusen tavoin) suurena kertomuksena, joka alkoi jo keskiolulain säätämisestä, jatkui sitten asteittaisena byrokratian ja kontrollin purkamisena ja Alkon modernisoimisena päätyen lopulta Alkon hajoamiseen Euroopan unionin ja kotoisten voimien puristuksessa. Mutta kehityskaarta voi tarkastella muustakin tulkintakehyksestä.

Pekka Sulkunen, Kati Rantala ja Mirja Määttä (2003) ovat arvioineet Klaari-hanketta, yhtä monista 1990-luvun paikallisista päihdehankkeista. Hemäärättävät hankkeen yhdeksi tyypilliseksi piirteeksi ns. kantaa ottamattomuuden etiikan, jolla he tarkoittavat päihdelähtöisyyden loittonemista ja uskalluksen puutetta linjauksen tekoon, joka heidän mielestään ilmentää koko ”julkisen vallan, myös asiantuntijuuden, moraalisten resurssien heikkoutta” (mt. 119).

Kantaa ottamattomuuden etiikalla alkoholipolitiikassa on todella paljon paikallishanketta laajempi kehityskaari. Alkoholipolitiikan virallinen perustelu, sen ”sosiaali- ja terveyspoliittiset syyt”, mahdollisti vuosikymmeniksi alkoholialan vastakkaisten intressien naamioimisen yhdeksi suureksi kantaa ottamattomuuden konsensukseksi. Kolmas tasavalta pakottaa meidät taas valitsemaan ja ottamaan kantaa, avoimesti ja läpinäkyvästi.

Alkoholi on parhaillaan muuttumassa yhteiskunnallisesta alkoholikysymyksestä taas sellaiseksi avoimeksi yhteiskunnan kysymykseksi, jollaiseksi Satu Apo (2001) on sen meille hahmotellut ennen alkoholikysymyksen politisoitumista. Apo löysi hyvinkin itse säädellyn sivistynyttä alkoholin käyttöä, ei mitään ”villihimisen ikävääntorjuntaa”. Juomatapammen näyttäisiväthän sen mukaansamuuttu-

neen vasta 1900-luvulla: silloin kun alkoholikysymys politisoitui ja siitä tuli yhteiskunnallinen alkoholikysymys.

Alkoholipoliittisen päätöksenteon pohjana olevat toimintatavat tulleet myöskin ennen pitkää uuteen harkintaan. Esimerkiksi eduskuntaryhmien ja kunnallispoliitikkojen sietäisi vakavasti pohtia, onko edelleen aiheutta jatkaa sitä kieltolain aikais-ta käytäntöä, jonka mukaan alkoholi on niin henkilökohtaisen vakaumuksen asia, etteisi tä voialistaaryhmä päätöksiin. Jovuoden 1994 lainsäädäntöprosessi osoitti, minkälainen kaaos tästä vapaiden käsien politiikasta seuraa.

Alkoholikysymyksen uutta tulemistä, nyt yhteiskunnan alkoholikysymykse-nä, voisi luonnehtia seuraavaan tapaan: veropolitiikassa alkoholia kohdellaan osa-na veropolitiikkaa; talouselämässä osana globalisoituvaa kauppaa, työllisyyttä ja muuta elinkeinoelämää; turvallisuuspolitiikassa yleistä järjestystä ja turvallisuut-ta uhkaavana tekijänä; sosiaali- ja terveystalitiikassa sosiaalisten ja terveydellisten haittojen aiheuttajan ja palveluiden kuormittajan ja perhepolitiikassa perheiden hyvinvointia uhkaavana vakavana häiriötekijänä.

Ero aiempaan on siinä, että nyt nämä näkökulmat ja tosiasiat pistetään avoi-mesti ja samaan aikaan pöydälle ja tehdään valinta läpinäkyvästi. Nyt otetaan kan-taa. Jos halutaan edistää työllisyyttä ja elinkeinon etua, sen tulee näkyä valinnan perusteissa. Jos taas sosiaalinen valitaan yksityisen voitontavoittelun sijasta, sen-kin tulee näkyä. Retoriikan, toimintastrategioiden ja -ohjelmien sekä harjoitetta-van politiikan pitää puhua samaa kieltä. Se, mitä lopulta valitaan, on sitten (avoi-men) poliittinen valinta, ei naamioidun alkoholi- tai sosiaali- ja terveystalitiittinen. Myöskansalaisten, kuluttajien, tuleesaadatietää jo etukäteen, mistä vaihtoehdois-ta on valittu ja mitä se merkitsee heidän oman elämänsä arjen näkökulmasta.

Alkoholikysymyksen eri intressit pyritään tietoisesti sovittamaan toisiinsa eli optimoimaan: tuloksena on maksimaalisen vähän haittojen kasvua ja maksimaali-sen paljon vero-, työllisyys- ym. hyötyjä. Optimointi tapahtuu sitten vertailemalla eri vaihtoehtojen todennäköisiä vaikutuksia kaikissa näissä suhteissa.

Konkreettisena esimerkkinä uudesta ajatusmallista voisi jo pitää Suomen al-koholiveroratkaisua vuonna 2003. Stakesin tutkijaryhmä (Karlsson et al. 2003) esitti alkoholiverolle ennen päätöstä "vähemmän huonojen vaihtoehtojen haa-rukan". Sen toisessa ääripäässä ei verolle tehdä mitään, toisessa ääripäässä vero-ja alennetaan 50 prosenttia kautta linjan. Kokonaiskulutus olisi tutkijoiden mu-kaan kasvanut kutakuinkin saman verran. Ero on vain siinä, mistä kulutus kertyy: ensimmäisessä vaihtoehdossa Viron tuonnista, toisessa lähes kokonaan kotimaan myynnistä. Valtion verotulotta vähenisivä selvästi enemmän 50 prosentin vero-ale vaihtoehdossa verrattuna siihen, etteitehdä mitään. Verotulojen maksimoinnin kannalta veropäätös näyttäisi optimaaliselta ratkaisulta: se pitää ostajat kotimaassa kartuttamassa valtion kassaa. Alkoholipoliittisesti tutkijat päätyvät samaan ratkai-suun: parempi kasvattaa kulutusta kotimaisella kuin tuontituomalla. Tässä opti-moitiin sekä tutkijatiieto että poliittinen valinta samansuuntaisiksi. Alkoholihait-

tojen ja kansanterveyden kannalta valinta ei ollut mitenkään riskitön: siirtyminen väkeviin juomiin näkyy jo päihdetyön arjessa (Lasse Murto, suullinen tieto 2004).

Voisi vielä spekuloida: veroratkaisu olisi voitu ajoittaa vasta siihen ajankohtaan, kun Virosta on jo tullut jäsen. Näin olisimme saaneet konkreettista tietoa siitä, mihin suuntaan kehitys todella olisi kulkenut. On kovin vaikeaa kuvitella, että veroja voitaisiin jatkuvasti muuttella milloin ylöspäin, milloin alaspäin. Alennuspäätösonainahelpompianopeampi. Sosiaali- ja terveystieteiden poliittisesta vaihtoehto olisi ollut alentaa verotasoa vähitellen eikä vain maksimoida valtion verotuloja uudessa tilanteessa.

Optimoiminen on vaativaa: tarvitaan tutkimustietoa niistä erivaihtoehdoista, joiden välillä ratkaisuja tehdään, sekä julkista keskustelua arvopohjasta ratkaisujen tekemiseksi. Valintojen pohjaksi taas tulee olla riittävä näyttö. Vain optimoimisen ensimmäinen vaihe on tiedon optimointia: poliittisella tasolla joudutaan punnitsemaan ja valitsemaan niistä vaihtoehdoista, jotka sillä hetkellä ovat poliittisesti mahdollisia. Prosessi on läpinäkyvä: siinä tutkijat kantavat vastuuta tiedeyhteisölehen näytön laadun suhteen ja päättäjät omalle kannattajakunnalleen. Tutkimuksen yksi päätehtävä on kirkastaa argumentteja, esimerkiksi kansalaisjärjestöjen tehtävänä on tuoda omaa kannattajakuntaansa lähellä olevia näkökulmia julkisuuteen. Hyvä politiikko ottaa huomioon eri näkökulmat ja sovittaa ne sekä poliittisiin realiteetteihin että omaan arvomaailmaansa. Kaikki on – demokratian parhaimpien periaatteiden mukaisesti – läpinäkyvää ja avointa.

1900-luvun alkupuolella syntynyt käsitys suomalaisesta viinapäästä on edelleen voimissaan (mm. Luku 8). Ehkäisevän päihdetyön kannalta ei ole olennaista tietää, ovatko suomalaiset juomatavat viinapää-lähtöisiä vai eivät. Ongelmana on se, että viinapäähän vetoaminen sammuttaa helposti uskonsiihen, että alkoholihaitat ovat ehkäistävissä samalla tavalla kuin liikennetapaturmat, sydän- ja verisuonitaudit, perheväkivalta tai tupakan aiheuttamat terveyshaitat. Myytti tulisi jo sammuttaa haittojen ehkäisemisen onnistumiseksi.

Humalajuomista ei ole tähänastisilla keinoilla pystytty kesyttämään. Kannattaisiko yrittää kiertotietä? Monopoli- ja viinapääpuheen keskeisyys sijasta pitäisi pääfokussiirtää Apon kuvailemaan kontrolliaversioon, jäsennä näkyväksi tekemiseen humalan kesyttämisen sijasta. Kesytetäänkin humalan sijasta ilmiö (Klaus Mäkelän ilmaus), ”mitä se mulle kuuluu mitä mä teen”. Tämän alkoholikontrollisen yliherkkyuden näkyväksi tekeminen ja siitä pois oppiminen voisivat olla alkoholikulttuurin suuri murros – seuraavan neljännesvuosisadan kuluessa. Oppisimme erottamaan ja hyväksymään yhteistä hyvää todella hyödyttävät rajoittavat toimet turhasta byrokratiasta ja holhouksesta.

Näkökulmia ei liene hedelmällistä enää hakea vanhoista biovallan käsitteistä. Elena Savia (1993b, 469) on tuonut esiin uudenlaisen analogian alkoholipolitiikasta eräänlaisena sosiaalivakuutuksena. Hänen mielestään Suomen ei tarvitse (EU:lle) osoittaa, että alkoholi olisi jotenkin vaarallisempaa suomalaisille kuin muille

eurooppalaisille. Pohjimmiltaan ”ei ole kyse siitä, onko suomalaisilla esimerkiksi muita huonompi viinapää, vaan siitä, minkälaisen suojan tason valtio tahtoo taa-ta kansalaisilleen”.

Mäkelän (1999,64) mukaan alkoholikysymyksen pitkiä syklejä monopolioi-keuksien ja Alkon purku ei pysty uhmaamaan: ne tuntuvat kulkevan ennalta aavis-tamattomia ratoja. Ne kulkevat eri tahtia myös niiden tekijöiden kanssa, joita ta-vallisesti käytetään selittämään juoppoutta. 1800-luvun loppu oli yleisesti ottaen nopean vaurastumisen aikaa, aivan kuten sodanjälkeinen pitkä nousukausi, mut-ta ”viinan käyttö sen kun väheni”. Sotien välisenä aikana vapaa-aika lisääntyi mo-nissa maissa paljon kiivaampaa tahtia kuin konsanaan sodan jälkeen, mutta se ei saanut ihmisiä lisäämään alkoholin käyttöään. Näyttää siltä, etteivät ”mitkään yk-sinkertaiset ihmistentarpeita määräävät tekijät erikseen eivätkä yhdessä kykenese-littämään alkoholin käytön historiallisia vaikutuksia”.

Mäkelä kääntääkin asetelman pääläelleen: ”Ehkä meidän ei pidäkään kysyä, kuinka paljon juoppoutta kukin kulttuuri tai yhteiskunta tuottaa, vaan pikemmin-kin niin päin, kuinka paljon juomisen haitallisia seurauksia kukin kulttuuri, yh-teiskunta tai ajankohta sietää (...) Joudumme silloin miettimään niitä tekijöitä, jotka määräävät, milloin ja millä ehdoilla alkoholi määritellään yhteiskunnalliseksi ongelmaksi.” Eli ajan ydinkysymykseksi tulee (Risto Eräsaarta lainaten): kuinka kohtuutonta on riittävän kohtuullinen? Alkoholipolitiikasta on tullut riskien vält-tämisen politiikkaa. Kokonaiskulutusmalli saa uusia haastajia?

Sammandrag

Leena Warsell. Perikato vai uuden alku? Alkon purku 1990-luvulla [Sammanbrott eller början på något nytt? Avvecklingen av Alko på 1990-talet]. Stakes, Undersökningar 153. Helsingfors 2005. ISBN 951-33-1802-8

Alkoholbolagets alkoholmonopolkans syfta på själva organisationen, monopolrättigheterna eller en viss form av administration för bolaget. Nyckelfrågorna i den här undersökningen är:

1. Hur utvecklades Finlands monopolbolag Alko, dess organisation och monopolrättigheter samt administration på 1990-talet och vad kom i stället?
2. På vilket sätt avspeglade sig strävan efter ökad internationalism i alkoholpolitiken?
3. Var fattade man de slutliga besluten, i Finland eller EU, och vem deltog i beslutsfattandet? I vilken omfattning dikterade EU ensam monopolverksamhetens randvillkor? Vilka utgjorde eliten inom den inhemska alkoholpolitiken?
4. Hur levde Finland och Alko upp till alkohollagens förpliktelser om att minimera alkoholskadorna?
5. Vilka tvister och intressekonflikter blottade förändringsprocessen och vilket slags strategier tillägnade sig olika parter i olika skeden? Inverkade globaliseringen på den alkoholpolitiska argumenteringen och på den begreppsapparat som användes?
6. På vilket sätt återspeglade förändringsprocessen alkoholens ändrade betydelse i det finländska samhället? Hur förändrades inställningen till Alkos och alkoholpolitikens "gemensamma bästa"? Förändrade sig retoriken kring Alkos monopol?

Materialet består i huvudsak av centrala skriftliga dokument från 1990-talet (ministerier, riksdagen och Alko) samt av intervjuer med nyckelpersoner. Forskningsmetoderna är kvalitativa: huvudsakligen innehålls- och argumentationsanalyser.

Viktigaste resultat: Den hårdaste striden utkämpades om Alkos partiförsäljning (prissättningen) och inte om detaljhandelns monopolrättigheter. Även om Alko under ledning av Heikki Koski förberedde sitt bolag för de kommande förändringarna bl.a. genom att skaffa sig expertkunskande om EG, var det inte förrän 1992 som Alkos ledning i snabb takt varseblev förändringens slutliga karaktär. Alko skiljde sig från de andra monopolbolagen i Norden: bolaget ställde sig inte i försvarsposition utan förberedde sig på att välja en strategi bland fyra alternativ på en skala från en fortsättning av det dåvarande läget till fullständig privatisering. Sommaren 1992 valde Alko att satsa på att hålla fast vid sitt monopol inom detaljhan-

deln. Detta val invercade på övriga parter, bl.a. på det arbete som en arbetsgrupp vid social- och hälsoministeriet utförde. Först senare blev det klart att EES-avtalet innebar att monopolen skulle avvecklas. Den deklaration som de nordiska länderna gemensamt kom med i sammanhanget saknade därför politisk tyngd.

I slutskedet var Alko berett på att avveckla t.o.m. sin monopolställning inom detaljhandeln men inte sin koncernorganisation. Till detta fanns två orsaker: dels hade Alko inte kunnat klara sig utan den penningström som monopolen genererade, delstrodde bolaget inte på att monopolen inom detaljhandeln skulle gå att hålla kvar. När marknaderna öppnade sig skulle Alko ha en avsevärd balansräkning och en ledande ställning på marknaden. Under ledning av Ilkka Suominen antog därför Alko-Bolagen A en affärsstrategi vars bärande idé var att förbereda en avveckling av monopolen inom detaljhandeln genom att erövra marknadsandelar med hjälp av den monopolställning som bolaget hade. Åren 1995 – 1997 krympte bolagets social- och hälsopolitiska grunduppgift till en bråkdel av det som den en gång hade varit, vilket gjorde att social- och hälsovårdsministeriet satsade på att förbereda bolaget Alko Ab:s lösgörande från den övriga koncernen. Den finländska alkoholpolitiken på 2000-talet hade lösgjorts från sina starka band till Alko och var en politik som orienterade sig mot regional och lokal nivå.

EU:s konkurrenslagstiftning och system för beslutsfattande var främmande för alla parter. Enligt undersökningen sammanföll inte bolaget Alkos och alkoholpolitikens intressen i den omfattning som man på ett retoriskt plan hade låtit förstå. Under Alko-Bolagens tid 1995 – 1997 var intressena direkt antagonistiska. Integrationens inledande skede 1988 – 1991 visade redan tydligt att den grund som det centraliserade alkoholsystemet stod på inte var solid. På var sina håll och vid olika tidpunkter varse blev aktörerna förändringen. Parternas uppfattning om hur monopolrättigheterna skulle komma att förändras avvek dessutom från varandra nästan in i det sista. Ytterligare spänningar orsakades av en inre turbulens i den inhemska alkoholnäringen, som fick en urladdning.

EU gjorde oss finländare en tjänst. Inträdet i EU rensade alkoholpolitiken: det avlägsnade främmande element som vidhäftats under tidens gång från alkoholpolitiken och det förebyggande arbetet som görs för att minimera alkoholens skador. Det alkoholsystem som hade byggts upp kring Alko hade med sin existens oavvisligen bidragit till att förhindra en öppen alkoholpolitisk diskussion. När strukturer öppnades upp befarade man inledningsvis att det skulle innebära slutet på den finländska alkoholpolitiken. I själva verket innebar det början på en ny tidsepok, "den tredje republiken". Alkoholpolitiken är numera en riskminimeringspolitik. Det har blivit allt svårare att dölja naturliga, motsatta intressen bakom en etik om icke-ställningstagande.

Nyckelord: Alko, Alkos koncern, monopolrättigheter, monopolförsvar, inställningen till monopolrättigheter, EG/EU, social- och hälsopolitiska orsaker, alkohollagstiftning

Abstract

Leena Warsell. Perikato vai uuden alku? Alkon purku 1990-luvulla [The End or a New Beginning? The dismantling of the Finnish alcohol monopoly in the 1990s]. National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES), Research Report 153. Helsinki 2005. ISBN 951-33-1802-8

An alcohol monopoly can refer to the organisation itself, the monopoly rights or specific governing arrangements. The key questions of this study are as follows:

1. How was the Finnish state alcohol monopoly (Alko), with its organisation, exclusive rights and governing arrangements, dismantled in the 1990s and what came to replace it?
2. How were the pressures of internationalisation felt in alcohol policy?
3. Where and by whom were the final decisions taken, Finland or the EU? To what extent was the EU alone able to regulate the monopoly functions? What was the makeup of the Finnish alcohol policy elite?
4. How well did Finland and Alko fulfil the obligation of the Alcohol Act to minimise alcohol-related harm?
5. What disputes and conflicting interests were revealed in the process and what strategies were adopted by the stakeholders at different stages? Did globalisation affect the arguments and conceptual frameworks that were used?
6. What did this process of change tell us about the role of alcohol in Finnish society? And about the "common good" produced by Alko and alcohol policy? Was there a change in the discourses around the monopoly?

The data mainly consisted of the principal alcohol-policy documents issued in the 1990s (by the ministries, the Finnish Parliament and Alko), and interviews of key stakeholders. The research methods were qualitative, being mainly an analysis of contents and argumentation.

Main findings: The most determined struggle centred on the wholesale sales of alcoholic beverages (pricing), not the monopoly rights in retail sales. Although Alko, led by Heikki Koski, paved the way for the forthcoming change by, for instance, acquiring expert knowledge on EC affairs, it was not until 1992 that Alko's senior management rapidly realised the final nature of the change. Unlike the other Nordic monopoly companies, Alko took no defensive position, but made preparations during spring 1992 to be able to choose between four alternative operational strategies, ranging from keeping the situation unchanged to full privatisation. Alko decided to seek to retain the monopoly on retail sales. The decision had an influence on the other stakeholders, including the work of a

legislative working group set up by the Ministry of Social Affairs and Health. It was only later that it became clear that the abolishment of alcohol monopolies had already been agreed on in the context of the EEA Agreement, and that the joint declaration of the Nordic countries to the Agreement had no political value.

In the end, Alko was even willing to give up its retail sales monopoly, though not the group organisation. There were two reasons for this: Alko would not have managed without the money flowing in as a result of the monopoly, nor did it believe it could retain its retail monopoly. The liberation of the market would have left Alko with a strong balance sheet and a leading market position. For these reasons, Alko Group Ltd., led by Ilkka Suominen, sought, as its main business strategy, to use its monopoly power to win market shares as a preparation for the abolishment of the monopoly on retail sales. In 1995–1997, the social and health policy function of Alko Inc. melted away, and therefore the Ministry of Social Affairs and Health, in its capacity as an owner, ended up making arrangements for the separation of Alko Inc. from Alko Group Ltd. The separation took place in 1997. In the 2000s, alcohol policy has been locally and regionally oriented with no links to Alko Inc.

All of the stakeholders were unacquainted with the EU competition legislation and its decision-making system. This study suggests that, in the 1990s, the interests of Alko were no longer as consistent with Finnish alcohol policy as was implied in the rhetoric. In 1995–1997, when Alko Group Ltd. was in existence, the interests were in sharp conflict. The early stages of integration in 1988–1991 already revealed the shaky basis of the centralised alcohol policy. The actors woke up to the change one by one at different times. Moreover, the different actors had differing views of the nature of the change almost up to the end of the process. The pressures became even more intense with the release of the internal strains of the industry.

The EU did Finland a favour by purging the alcohol policy of the alien elements that had become attached to this policy of preventing alcohol-related harm. Alko had become a crystallised alcohol system the very existence of which actually prevented an open discussion about alcohol policy. As a consequence, the dismantling of the alcohol monopoly, which was feared as marking the end of Finnish alcohol policy, meant the beginning of a new era, a “third republic”. Alcohol policy has become a policy of risk prevention inevitably involving a range of opposing interests that no longer can be easily disguised as a single overarching ethic of neutrality.

Keywords: Alko Inc., Alko Group Ltd., monopoly rights, discourses around the monopoly, EC/EU, social and health policy grounds, alcohol legislation

Lähteet

Haastateltavat

1. Pentti Karhu, sosiaali- ja terveysministeriön ylitarkastaja, nyk. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) osastopäällikkö (16.2.2003, 6.3.2004, 7.3.2004)
2. Ilkka Suojarinne, sosiaali- ja terveysministeriön apulaisosastopäällikkö, nyk. STTV:n ylijohtaja (17.3.2003, 7.3.2004)
3. Heikki Koski, Oy Alko Ab:n pääjohtaja, Länsi-Suomen läänin maaherra, nyk. eläkkeellä (18.3.2004, 28.9.2004)
4. Salme Ahlström, Alkon alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen esimies, nyk. tutkimusprofessori Stakesissa (17.3.2004)
5. Jarkko Eskola, sosiaali- ja terveysministeriön ylijohtaja, nyk. eläkkeellä (7.6.2004)
6. Ilkka Suominen, Alko-Yhtiöiden pääjohtaja, MEP, nyk. eläkkeellä (26.8.2004)
7. Reijo Salmi, Oy Alko Ab:n ja Alko-Yhtiöiden johtaja, Alko Oy:n toimitusjohtaja, nyk. eläkkeellä (6.9.2004)
8. Bertil Roslin, Oy Alko Ab:n ja Alko-Yhtiöiden johtaja, nyk. eläkkeellä (15.1.2004)
9. Jaakko Uotila, Alko Oy:n nykyinen toimitusjohtaja (27.1.2005)
10. Gabriel Romanus, Ruotsin Systembolagetin pääjohtaja (eläkkeellä), nyk. Ruotsin parlamentin jäsen (8.1.2004)
11. Veikko Kasurinen, Oy Alko Ab:n ja Alko-Yhtiöiden johtaja, Altia Oyj:n pääjohtaja 1.6.2005 saakka (6.4.2005)

Lähdekirjallisuus

- Ahlström, Salme & Österberg, Esa (1995). Alkoholipoliittikka EU-Suomessa. Alkoholipoliittikka (6), 416–426.
- Alanen, Aatos (1939). Nykyinen väkijuomalainsäädäntö. Alkoholiliikkeen Aikauskirja (1), 4–16.
- Alavaikko, Mika (2002). Nordic alcohol policies and the liberalisation of international trade. Nordic Studies on Alcohol and Drugs (English Supplement), 69–75.
- Alavaikko, Mika & Österberg, Esa (2000). The influence of economic interests on alcohol policy: a case study from Finland. Addiction (Suppl.), 565–579.
- Alavaikko, Mika & Österberg, Esa (1999). Alkoholiin kytkeytyvät elinkeinointressit Suomessa 1990-luvulla. Yhteiskuntapolitiikka (4), 301–316.
- Alasuutari, Pertti (1996a). Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994. Tampere: Vastapaino.
- Oy Alko Ab:n toimintakertomukset 1980–1994. Oy Alko Ab. Helsinki 1981–1995.
- Alkoholiohjelma 2004–2007. Yhteistyön lähtökohdat 2004. Julkaisuja 2000: 7. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Alkoholipoliittikka 1990–1997. Helsinki: Oy Alko Ab, Alko-Yhtiöt, Stakes.
- Alkoholitiedustustyöryhmän muistio (1995). Työryhmämuistioita 1995: 10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Alkoholitilastollinen vuosikirja 1994. Alko-Yhtiöt. Helsinki 1995.
- Alkoholitilastolliset vuosikirjat 1985–1993. Oy Alko Ab. Helsinki 1986–1994.
- Alkoholitutkimustyöryhmän muistio (1995). Työryhmämuistioita 1995: 11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Alkoholiverotustyöryhmän muistio (1992). Työryhmämuistioita 1992: 8. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Alkon vähittäismyyntimonopoli saattaa purkautua hyvinkin nopeasti (2005). Ilta-Sanomat 18.11.2005.
- Alko Oy:n vuosikertomukset 1998–2004. Alko Oy. Helsinki 1999–2005.
- Alko vähentää väkeä. Kun numerot muuttuvat ihmisiksi (1993). Pulloposti (9), 3.
- Alko-Yhtiöiden vuosikertomukset 1995–1997. Alko-Yhtiöt. Helsinki 1996–1998.

- Allardt, Erik (1964). Yhteiskunnan muutos ja sosiaalinen paine. Porvoo: WSOY.
- Andréasson, Sven & Göransson, Bengt & Lindberg, Jacob & Nycander, Svante & Romanus, Gabriel & Westerholm, Barbro (2001). *Kris i alkoholfrågan – nya villkor för folkhälsa och välfärd*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Apo, Satu (2001). Viinan voima. Näkökulmia suomalaisten kansanomaiseen alkoholijatteluun ja -kulttuuriin. Vammala: SKS.
- Apo, Satu (1998). Suomalaisuuden stigmatisoinnin traditio. Teoksessa Pertti Alasuutari & Petri Ruuska (toim.). *Elävänä Euroopassa. Muuttuva suomalainen identiteetti*. Tampere: Vastapaino, 83–123.
- Arajärvi, Pentti (1995). Reunahuomautuksia huomautuksiin. *Alkoholipolitiikka* (4), 263–265.
- Babor, Thomas & Caetano, Raul & Casswell, Sally & Edwards, Griffith & Giesbrecht, Norman & Graham, Kathryn & Grube, Joel & Gruenewald, Paul & Hill, Linda & Holder, Harold & Homel, Ross & Österberg, Esa & Rehm, Jürgen & Room, Robin & Rossow, Ingeborg (2003). *Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and Public Policy*. Oxford University Press.
- Bruun, Kettil (1972). *Alkoholi: käyttö, vaikutukset ja kontrolli*. Helsinki: Tammi.
- Bruun, Kettil & Edwards, Griffith & Lumio, Martti & Mäkelä, Klaus & Pan, Lynn & Popham, Robert E. & Room, Robin & Schmidt, Wolfgang & Skog, Ole-Jorgen & Sulkunen, Pekka & Österberg, Esa (1975). *Alcohol control policies in public health perspective. Volume 25*. Helsinki: The Finnish Foundation for Alcohol Studies.
- Carpelan, Bo (2004). Albert Edelfelt 150 vuotta. *Ateneum* 3.9.2004–30.1.2005. Näyttelylehtinen.
- Cresswell, John (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Traditions*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Esitys kansalliseksi alkoholiohjelmaksi vuosiksi 1996–1999 (1995). *Monisteita* 1995: 28. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Euroopan alkoholiohjelma 2000–2005 (2000). *Selvityksiä* 2000: 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Euroopan komission pääsihteeristön (Bryssel) 20.3.1998 antama tiedote EU 12–1997. Yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 23. lokakuuta 1997 (täysistunto). 1.7.38 Asia C-189/95, Aklagaren/Harry Franzén.
- Euroopan Unioni (1997). Euroopan Unionista tehdyt sopimukset ja Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen konsolidoidut tosinnot. Luxemburg: Euroopan virallisten julkaisujen toimisto.
- Euroopan yhteisö ja Suomen alkoholipoliittinen järjestelmä (1993, ei toimittajaa.). Helsinki: Stakes.
- Eurooppalainen alkoholipolitiikka (2002). Suomen, EU:n ja WHO:n Euroopan aluetoimiston keskeiset alkoholipoliittiset asiakirjat. Julkaisuja 2002: 8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- European Alcohol Action Plan (1993). Copenhagen: WHO.
- European Health for All (HFA), Euroopan Terveyttä kaikille -ohjelma (1991). Tavoite nro 17, hyväksytty WHO:n Euroopan aluekomitean 41. istunnossa Lissabonissa.
- EY:n perustamissopimuksen 30 ja 37 artikla – Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli. Asia C-189/95. Oikeustapauskokoelma 1997 sivu I-05909. Luxemburg: EY-tuomioistuimen täysistunto 23.10.1997.
- Fagerholm, K.-A. (1977). *Puhemiehen ääni*. Helsinki: Tammi.
- Forsberg, Tuomas & Pursiainen, Christer & Lintonen, Raimo & Visuri, Pekka (toim.) (2003). *Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus.
- Germer, Peter (1990). *Alkohol og inre marked – EF-retlige aspekter*. Teoksessa Christoffer Tigerstedt (red.). *EG, alkohol och Norden*. Helsingfors: Nordiska Nämnden för alkohol- och drogforskning.
- Goffman, Erving (1981). *Stigma: Notes on the Management of Spoilt Identity*. London: Penguin Books.
- Haaranen, Asko (1983). Piirteitä Alkon yrityskuvasta. *Alkoholipolitiikka* (1), 27–34.
- Haatainen, Pekka & Suonoja, Kyösti (1992). Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Hakkarainen, Pekka (2000). *Tupakka, nautinnosta ongelmaksi*. Tampere: Vastapaino.
- Hälonen, Ilkka (1991). *Alkoholivero – haittavero?* *Alkoholipolitiikka* (1), 41–44.
- Häppönen, Kari (2005). *Kauppa vaatii EU:ta purkamaan Alkon syrjivän myyntimonopolin*. Aamulehti 3.2.2005.

- Hauge, Ragnar (2001). Alkoholipolitikken – död eller levende? Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift (5–6), 490–492.
- Hellebø, Lise (2003). Nordic alcohol policy and globalization as a changing force. Working paper 5. Bergen: Rokkansenteret.
- Hemánus, Pertti (1994). Mihin virittävyys katosi? Alkoholipolitiikka (3), 240–241.
- Hentilä, Jorma (1988). EY ja Suomen alkoholipolitiikka. Alkoholipolitiikka (6), 273.
- Hentilä, Jorma (1995). Alko luopuu tutkimuksesta ja valistuksesta. Alkoholipolitiikka (3), 145–146.
- Her, Minghao & Giesbrecht, Norman & Room, Robin & Rehm, Jürgen (1999). Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications. *Addiction* (8), 1125–1139.
- Holder, Harold D. (1993). The state monopoly as a public policy approach to consumption and alcohol problems: A review of research evidence. *Contemporary Drug Problems* (20), 293–322.
- Holder, Harold D. (ed.) (2000). Sweden and the European Union: Changes in National Alcohol Policy and their Consequences. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Holder, Harold D. & Kühlhorn, Eckart & Nordlund, Sturla & Österberg, Esa & Romelsjö, Anders & Ugland, Trygve (1998). European Integration and Nordic Alcohol Policies. Aldershot: Ashgate.
- Holmila, Marja (toim.) (2002). Asuinalue ja päihdehaitat. Arviointitutkimus ehkäisevästä paikallistoinnista Tikkurilassa ja Myllypurossa. Tutkimuksia 122. Helsinki: Stakes.
- Holmila, Marja (toim.) (1997). Yhteisö ja interventio. Alkoholihaittojen paikallinen ennaltaehkäisy. Tutkimuksia 73. Helsinki: Stakes.
- Huttunen, Jussi (2003). Alkoholiverotukseen tarjolla vain huonoja vaihtoehtoja. Helsingin Sanomat 8.2.2003, A4.
- Hämeenniemi, Eero (2003). Humala metaforana. Kolumni. Helsingin Sanomat 31.12.2003.
- Jabe, Marjatta (1996). Alko luo hyvän olon elämyksiä. *Human Capital*, 4–7.
- Jokinen, Heikki (1990). Euroopan yhteisö ja Suomen alkoholipolitiikka. Helsinki: Helsingin yliopisto, pro gradu.
- Jovschelovitch, Sandra & Bauer, Martin W. (2000). Narrative interviewing. Teoksessa Martin W. Bauer & George Gaskel (eds.). *Qualitative Researching with Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: Sage.
- Julkunen, Raija (2001). Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (toim.) (1998). Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vaikuuttamisen taidot. Helsinki: Gaudeamus.
- Kallenautio, Jorma (1979). Kieltolaki ja sen kumoaminen puoluepoliittisena ongelmana. Jyväskylä: Alkoholitutkimussäätiö.
- Kallenautio, Jorma (1982). Vuoden 1932 väkijuomalaki ja sen yhteiskunnallinen tausta. Alkoholipolitiikka (2), 60–67.
- Kantola, Anu (2002). Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Tampere: Loki-kirjat.
- Karlsson, Thomas (2001). Onks tietoo? Arviointi kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosta. Teoksessa 2000-luvun alkoholiohjelma. Yhteistyötä ja vastuuta. Työryhmämuistioita 2000: 29. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 45–84.
- Karlsson, Thomas & Österberg, Esa (2001). A scale of formal alcohol control policy in 15 European countries. *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift (English Supplement)*, 117–131.
- Karlsson, Thomas & Mäkelä, Pia & Tigerstedt, Christoffer & Österberg, Esa (2003). Alkoholipolitiikka tuontirajoitusten poistuksessa. Yhteiskuntapolitiikka (1), 77–82.
- Karppinen, Esa (2004). Sijoittaja ravintolassa. Helsingin Sanomat 14.11.2004, A 4.
- Kaukonen, Olavi (2000). Päihdepalvelut jakautuneessa hyvinvointivaltiossa. Tutkimuksia 107. Helsinki: Stakes.
- Kautto, Mikko & Kantola, Anu (2002). Hyvinvoinnin valinnat. Helsinki: Sitra.
- Kettunen, Pauli (2003). Yhteiskunta. Teoksessa Matti Hyvärinen & Jussi Kurunmäki & Kari Palonen & Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.). *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 162–212.
- Kiander, Jaakko (2001). Laman opetukset. Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. Suomen Akatemian tutkimusohjelma. VATT-julkaisuja 27: 5. Helsinki: VATT.

- Kiander, Jaakko & Vartia, Pentti (1998). Suuri lama: Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Taloustieto Oy.
- Kickert, Walter J. M. & Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F. M. (1997). *Managing Complex Networks*. London.
- Kohti monen polun alkoholipolitiikkaa (2002). Alkoholipolitiikka 2000 -työryhmän loppuraportti. Työryhmämuistioita 2002: 6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kokko, Simo (1985). Mistä terveydenhuolto saa tehtäväksi antonsa? Pohdintaa terveydenhuollon alkoholihaittojen vähentävän toiminnan lähtökohdista ja ongelmista. Alkoholipolitiikka (1), 9–15.
- Kortteinen, Matti & Elovainio, Marko (2003). Sivistyneesti humalassa – suomalainen viinapää vuonna 2000. Yhteiskuntapolitiikka (2), 121–130.
- Kortteinen, Timo (1989). Potentials of state monopoly systems in preventing alcohol-related problems in developing countries. Teoksessa Timo Kortteinen (toim.). *State monopolies and alcohol prevention. Report and working papers on a collaborative international study*. Helsinki: The Social Research Institute of Alcohol Studies. Report No 181, 23–53.
- Koski, Heikki (2004). On tässä läänä. Helsinki: Otava.
- Koski, Heikki (1997). Vedenpaisumuksesta se kaikki alkoi. Kolumni. Alkoholipolitiikka (3), 228–229.
- Koski, Heikki (1994a). ETA, EU, Alko ja alkoholipolitiikka eli tapahtumien kulku 1988–1994 Alkosta katsottuna. Alkoholipolitiikka (6), 423–439.
- Koski, Heikki (1994b). Hintansa väärti. Keuruu: Otava.
- Koski, Heikki (1991). Valtionyhtiöiden yksityistäminen puhuttaa. Pulloposti (4), 3.
- Koski, Heikki (1989). Tavoitteena kulutuksen vähentäminen. Pulloposti (1), 3.
- Koski, Heikki & Österberg, Esa (1993). Suurista projekteista tapauskohtaiseen konsultointiin. Alkoholipolitiikka (1), 26–34.
- Koski, Jussi T. (1995). Horisonttien sulautumisia. Keskustelua Hans-Georg Gadamerin kanssa hermeneutiikasta, kasvamisesta, tietämisestä ja kasvatustieteestä. Tutkimuksia 149. Helsinki: Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.
- Kuusi, Pekka (1948). Suomen viinapulma gallup-tutkimuksen valossa. Helsinki: Otava.
- Kuusi, Pekka (1952). Väkijuomakysymys. Helsinki: Otava.
- Lapintie, Kimmo (2001). Suunnitteluargumentaation analyysi ja arviointi. Yhteiskuntasuunnittelu (1), 4–25.
- Launonen, Krista (2004). Pia Merikoski, keksijä lähellä läpimurtoa. Gloria-lehti (5), 90–93.
- Lehto, Juhani & Blomster, Peter (1999). 1990-luvun alun lama ja sosiaali- ja terveystalouseläinpolitiikan suunta. Yhteiskuntapolitiikka (3), 207–221.
- Lintonen, Raimo (2003a). Kriisin käsite. Teoksessa Tuomas Forsberg & Christer Pursiainen & Raimo Lintonen & Pekka Visuri (toim.). *Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lintonen, Raimo (2003b). Suomen EU-jäsenyys kriisinä. Teoksessa Tuomas Forsberg & Christer Pursiainen & Raimo Lintonen & Pekka Visuri (toim.). *Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lohikoski, Armand (1937). Valtion väkijuomatulojen käyttö meillä Suomessa. Alkoholikysymys (1), 32–52.
- Luoma, Anna (1996). Yritysten www.viestinnän mediasanomastrategiat 1996. Vaasa: Vaasan yliopisto, viestinnän laitos.
- Malmberg, Ilkka (2004). Ei oo Kossun voittanutta? HS/ Kuukausiliite (7), 23.
- Marli Oy:n 125-vuotisjuhlakirja. Turku 1993.
- Metso, Leena & Mustonen, Heli & Mäkelä, Pia & Tuovinen, Eeva Liisa (2002). Suomalaisten juomatavat vuonna 2000. Aiheita 3/2002. Helsinki: Stakes.
- Montonen, Marjatta & Partanen, Juha (1996). Alcohol and the media. WHO regional publications. European series No 62.
- Murto, Lasse & Holopainen, Antti & Mäkelä, Rauno (2005). Alkoholiveron korotuksella lisätuloja kunnille. Helsingin Sanomat, mielipide 24.6.2005, A5.
- Mäkelä, Klaus (1999). Valtio, väkijuomat ja kulttuuri. Kirjoituksia Suomesta ja sosiologiasta. Tampere: Hanki ja jää & Gaudeamus.
- Mäkelä, Klaus (1981). Alkoholikysymyksen historialliset muodot. Alkoholipolitiikka (6), 321–327.

- Mäkelä, Klaus & Room, Robin (1984). Alkoholipolitiikka ja juopon oikeudet. *Alkoholipolitiikka* (4), 196–200.
- Mäkelä, Klaus & Room, Robin & Single, Eric & Sulkunen, Pekka & Walsh, Brendan et. al. (1981). *Alcohol, Society and the State*, 1. Toronto: Addiction Research Foundation.
- Niilola, Kari (1996). Alkoholijuomien vähittäismyynnin mahdollisen vapauttamisen vaikutukset päivittäistavarakaupan kannalta. Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos, Sarja B 123. Helsinki.
- Nycander, Svante (2001). Alkoholfrågan – en politisk och intellektuell utmaning. *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift* (1), 66–67.
- Olen tullut jäädäkseen. Ilkka Suomisen haastattelu (1994). *Pulloposti* (6), 5–7.
- Onks tietoo? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi (1997). Monisteita 1997: 14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Paaso, Kari (1994a). Kun alkoholijuomien vähittäismyynti on tuoteinformaatiota. *Alkoholipolitiikka* (6), 468–470.
- Paaso, Kari (1994b). Onko vuoden 1968 alkoholilaki voimassa? *Alkoholipolitiikka* (1), 52–53.
- Paaso, Kari (1997). Eräs lausunto. *Alkoholipolitiikka* (2), 149–150.
- Palonen, Kari (1988). Tekstistä politiikkaan. Hämeenlinna: Vastapaino.
- Paribas-raportti (1997). Alko Group – Presentation to the Ministry of Trade and Industry and the Ministry of Social Affairs and Health on the financial evaluation of the Alko Group. Marraskuu 1997.
- Partanen, Juha (1992). Herooinen juominen, myyttinen humala ja suomalainen viinapää. *Alkoholipolitiikka* (6), 377–383.
- Partanen, Juha (1995). Me kaikki olemme raittiusliikkeen lapsia. *Alkoholipolitiikka* (6), 403–409.
- Pekkala, Junno (1969). Uudesta alkoholilainsäädännöstä. *Alkon vuosikirja* 1969, 3–9.
- Peltonen, Matti (1988a). Kuinka ”suomalainen viinapää” syntyi? *Alkoholipolitiikka* (1), 3–13.
- Peltonen, Matti (1988b). Viinapäästä kolerakauhuun. Kirjoituksia sosiaalihistoriasta. Helsinki: Hantti ja jää.
- Peltonen, Matti (1997). Kerta kiellon päälle. *Suomalainen kieltoakimientaliteetti*. Hämeenlinna: Hantti ja jää.
- Peltonen, Matti (2002). *Remua ja ryhtiä*. Jyväskylä: Gummerus.
- Perelman, Chaim (1996). *Retoriikan valtakunta*. Tampere: Vastapaino.
- Perelman, Chaim & Olbrechts-Tyteca, Lucie (1971). *The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Perttilä, Kerttu (1999). Terveiden edistäminen kunnan tehtävänä. *Tutkimuksia* 103. Helsinki: Stakes.
- Piispa, Matti (2005). Alkoholipolitiikka-lehden artikkelien aihepiirit vuosina 1936–1965. *Yhteiskuntapolitiikka* (1), 71–76.
- Pulloposti* (Alkon henkilöstölehti) 1985–1994.
- Päihdetilastolliset vuosikirjat 1997–2003. *Stakes*. Helsinki 1997–2003.
- Pääjohtaja Heikki Koski eroamisestaan. Tämä oli henkilökohtainen ratkaisuni (1993). *Pulloposti* (10), 6–7.
- Raattius- ja alkoholi-asiain neuvottelukunnan alkoholipoliittinen kannanotto. *Komiteanmietintö* 1989: 63. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sulkunen, Pekka & Rantala, Kati & Määttä, Mirja (2003). Kantaa ottamattomuuden etiikka ja ehkäisevän päihdetyön ongelma kulutusyhteiskunnassa – esimerkkinä Klaari-projekti. *Janus* (2), 100–121.
- Rauhala, Pirkko-Liisa (1998). Onko keskustelu ehkäisevästä sosiaalipolitiikasta uutta Suomessa? *Yhteiskuntapolitiikka* (2), 121–136.
- Rauhala, Pirkko-Liisa & Simpura, Jussi & Uusitalo, Hannu (2000). Hyvinvoinnin tutkimusperinteet, hyvinvointipolitiikka ja 1990-luvun uudet avaukset. *Yhteiskuntapolitiikka* (3), 191–207.
- Rintala, Taina (2003). Vanhuskuvat ja vanhustenhuollon muotoutuminen 1850-luvulta 1990-luvulle. *Tutkimuksia* 132. Helsinki: Stakes.
- Romanus, Gabriel (2002). Vad kan göras? Mera om alkoholpolitikens öde. *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift* (1), 39–41.
- Room, Robin (1993a). Alcohol Monopolies and Public Health. *The Journal* (Addiction Research Foundation) (Dec./Jan.), 13–15.

- Room, Robin (1993b). Alkoholimonopolit ja kansanterveys. *Alkoholipolitiikka* (2), 81–89.
- Roslin, Bertil (1993). Alko valmistautuu integraatioon. *Alkoholipolitiikka* (6), 473–477.
- Roslin, Bertil (2000). När slagregnet föll. Nordiska alkoholmonopol i den europeiska integrationen. Helsinki: Schildts.
- Ryöpylä ja kulauksia. (1994). *Alkoholipolitiikka* (6), 491–492.
- Ryöpylä ja kulauksia. (1996). *Alkoholipolitiikka* (1), 85–86.
- Saari, Juho (2003). Uusi aikakausi. Yhdentyvä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka. Helsinki: Sosiaali- ja terveysurvan keskusliitto ry.
- Saarikoski (nyk. Snellman), Saska (1996). Säilyykö alkoholimonopoli? *Suomen Kuvalehti* (19), 14–20.
- Savia, Elena (1993a). The Finnish Alcohol Monopoly and the European Integration. Helsingin yliopisto. Kansainvälisen talousoikeuden instituutti. Helsinki: Yliopistopaino.
- Savia, Elena (1993b). Alkoholimonopolin kohtalo ratkeaa jo ETA-vaiheessa. *Alkoholipolitiikka* (6), 467–472.
- Savia, Elena (1997). Alkoholimonopoli. *Defensor Legis* 6/1997 Ajankohtaista Eurooppa-oikeutta., 927–935.
- Selin, Jaakko (2004). Entsyymien herättäjä. *Helsingin Sanomat/Kuukausiliite* (7), 12–13.
- Sillanpää, Merja (2002). Säännöstelty huvi. Suomalainen ravintola 1900-luvulla. Helsinki: SKS.
- Simpura, Jussi (1983). Suomalaisen viinapään arkea ja juhlaa. Juomistilanteet ja juomisen sosiaaliset merkitykset. *Alkoholipolitiikka* (6), 308–318.
- Simpura, Jussi (1989a). Alkoholikysymys, yhteiskuntapolitiikka ja hyvinvoinnin ulottuvuudet. Vuoden 1987 alkoholikomitean mietinnön pääteemat. *Alkoholipolitiikka* (1), 2–5.
- Simpura, Jussi (1989b). Viinapää ja nykyaika. *Alkoholipolitiikka* (3), 100–111.
- Simpura, Jussi (1990). Onko alkoholipolitiikalla mitään virkaa? *Alkoholipolitiikka* (3), 151–153.
- Simpura, Jussi (1993). Oiva johdatus Euroopan liittoon. *Alkoholipolitiikka* (6), 474–477.
- Simpura, Jussi (1998). Politiikka piiloutuu, valta verhoutuu. *Yhteiskuntapolitiikka* (1), 50–60.
- Single, Eric & Morgan, Patricia & Lint, Jan de (eds.) (1981). *Alcohol, Society and the State*, 2. The social history of control policy in seven countries. Toronto: Addiction Research Foundation.
- Sorsa, Kalevi (1991). Paikallisjunalla Eurooppaan. *Keuruu: Otava*.
- Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 7.1.1998. Alko-Yhtiöiden konserni puretaan.
- Stenius, Kerstin (2000). Alkossa työntä myrskyn jälkeen. (Reijo Salmi haastateltavana). *Yhteiskuntapolitiikka* (1), 80–82.
- Stenius, Kerstin & Hentilä, Jorma (1989). EY-yhteistyö ei esteenä itsenäiselle alkoholipolitiikalle. *Antti Satulin haastattelu. Alkoholipolitiikka* (1), 45–47.
- Stenius, Kerstin & Virtanen, Matti (1994). Säilyykö vähittäismyyntimonopoli? *Alkoholipolitiikka* (2), 146–147.
- Sulkunen, Pekka (1991). Kevyt ja raskas mieli. Kolumni. *Alkoholipolitiikka* (6), 421–422.
- Sulkunen, Pekka (1992a). Neljätoista nolla viisi. Kolumni. *Alkoholipolitiikka* (3), 193–194.
- Sulkunen, Pekka (1992b). Sikamuhennosta ja Bordeaux'ta. Kolumni. *Alkoholipolitiikka* (6), 418–419.
- Sulkunen, Pekka (1994). Itä-Eurooppa siirtyy postmoderniin. Kolumni. *Alkoholipolitiikka* (6), 453–454.
- Sulkunen, Pekka & Rahkonen, Keijo (1987). Julma hyvinvointivaltio. Juopuneiden säilöönottokäytäntö Suomessa. *Alkoholipolitiikka* (2), 50–60.
- Sulkunen, Pekka & Sutton, Caroline & Tigerstedt, Christoffer & Warpenius, Katariina (eds.) (2000). *Broken spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. NAD-publication No 39. Helsinki: NAD.
- Summa, Hilikka (1996). Retoriikka ja argumentaatioanalyysi yhteiskuntatutkimuksessa. Teoksessa Palonen, Kari ja Summa, Hilikka (toim.): *Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan teorit*. Tampere: Vastapaino.
- Summa, Hilikka (1989). Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka. YTK, Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Otanienmi.
- Tarkka, Jukka (2002). Uhan alta unioniin. *Keuruu: Otava*.
- Tigerstedt, Christoffer (1990). EY ja alkoholipolitiikka ulottuvuus. *Alkoholipolitiikka* (4), 166–173.

- Tigerstedt, Christoffer (1999). Enää ei ole alkoholipolitiikkaa ... Yhteiskuntapolitiikka (2), 131–142.
- Tigerstedt, Christoffer (2000). Suurta alkoholikysymystä ei enää ole. Klaus Mäkelän haastattelu. Yhteiskuntapolitiikka (5), 464–468.
- Tigerstedt, Christoffer (2001). The Dissolution of the alcohol policy field. Studies on the Nordic Countries. Research Reports 1. University of Helsinki, Department of Social Policy.
- Tigerstedt, Christoffer & Karlsson, Thomas (2003). Vaivalloinen irtiotto. Suomen ja Ruotsin alkoholipoliittinen uudelleenorientaatio vuoden 1990 jälkeen. Teoksessa Jarmo Heinonen, Hannu Alho, Jukka Lindeman, Kirsimarja Raitasalo & Risto Roine (toim.). Tommi 2003. Alkoholii- ja huume-tutkimuksen vuosikirja. Helsinki: Alkoholii- ja huume-tutkijain seura ry.
- Toulmin, Stephen (1958). The Uses of Argument. Gambridge: Gambridge University Press.
- Tuominen, Ismo (1997). Onko monopolilla tarkoitus? Alkoholipolitiikka (6), 426–435.
- Tutkimuksen ja päätöksenteon välillä on luonnollinen jännite (1981). Kettil Bruunin haastattelu. Alkoholipolitiikka (6), 285–291.
- Törrönen, Jukka (2000). Alkoholipoliittinen liberalismi maallikkoajattelussa. Yhteiskuntapolitiikka (1), 20–32.
- Törrönen, Jukka (2001). Lehdistön alkoholipoliittinen asennoituminen vuosina 1993–2000. Yhteiskuntapolitiikka (5), 415–431.
- Törrönen, Jukka (toim.) (2004). Valvontaa ja vastuuta. Päihheet ja julkisen tilan moraalisaatelu. Helsinki: Gaudeamus.
- Ugland, Trygve (2002). Policy Re-categorization and Integration. Oslo: University of Oslo, Department of Political Science. (Also published by ARENA: Advanced Research on the Europeanization of the Nation States: University of Oslo.)
- Vaihtoehto harmaalle taloudelle – viinit kauppoihin 1998. Suomen Päivittäistavarakauppa ry:n esite 1996.
- Warpenius, Katariina & Sutton, Caroline (2000). The Ideal of the Alcohol-free Society. Teoksessa Pekka Sulkunen, Caroline Sutton, Christoffer Tigerstedt & Katariina Warpenius (eds.) Broken Spirits. Power and ideas in Nordic Alcohol Control. NAD-publication No 39. Helsinki: NAD.
- Warpenius, Katariina & Sutton, Caroline (2001). Det alkoholfria samhället som ideal. Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift (1), 24–40.
- Warsell, Leena (2002). Ostajantarkkailusta Nasse-sedän kautta tietö-ohjaukseen. Yhteiskuntapolitiikka (5), 474–482.
- Warsell, Leena (1997). Alkoa konsernissa. Alkoholipolitiikka (6), 436–442.
- Warsell, Leena & Virtanen, Matti (1994). Konserni vai monopoli? Helsingin Sanomat 26.9.1994.
- Width, Terhi (2005). Ruotsin viinamonopolin lahjusjupakassa yli 90 epäiltyä. Helsingin Sanomat 12.2.2005, A 15.
- Vihinen, Hilikka (1988). Suomalaisen rakennemuutoksen maatalouspolitiikka 1958–1987. HY:n julkaisuja. Mikkeli: Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Vihinen, Hilikka (2001). Recognising Choice. A Study of the Changing Politics of the Common Agricultural Policy through an Analysis of the MacSharry Reform Debate in Ireland and the Netherlands. Vammala: Taloustutkimus (MTTL) julkaisuja 99 / Economic Research Publication.
- Viinit kauppoihin? Iltalehden 30.11.1996 tekemä gallupkysely kansanedustajille. Uutisartikkeli.
- Virkkunen, Matti (1989). Mistä (suomalainen) 'huono viinapää' johtuu? Alkoholipolitiikka (5), 228–233.
- Virtanen, Matti (1982). Änkyrä, tuiske, huppeli – muuttuva suomalainen humala. Juva: WSOY.
- Virtanen, Matti (1994). Onko Koskenkorvasta Euro-Suomen kansallisuomaksi? Pulloposti (9), 12–13.
- Virtanen, Matti (1999). Alko on kuollut – eläköön Alko. Yhteiskuntapolitiikka (3), 205–206.
- Virtanen, Matti (2000). Alkoholikysymyksen kuolemasta. Pääkirjoitus. Yhteiskuntapolitiikka (6), 487–488.
- Virtanen, Matti (2001). Laman pitkä koura. Pääkirjoitus. Yhteiskuntapolitiikka (4), 299–300.
- Virtanen, Matti (2002a). Humalan pitkät juuret. Hiidenkivi (2), 27–28.
- Virtanen, Matti (2002b). Laman pesänjakajat. Aikuiskasvatus-lehti (2), 144–145.
- Virtanen, Matti (2003). Tieteellisen kirjoittamisen estetiikasta. Yhteiskuntapolitiikka (1), 98–101.
- Väyrynen, Raimo (1999). Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset Helsinki: Yliopistopaino.

- Yhteiskunnan muutos ja alkoholipolitiikka (1989). Vuoden 1987 alkoholikomitean mietintö. Komiteanmietintö 1989: 1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Yhteiskuntapolitiikka (ent. Alkoholipolitiikka) 1998–2005. Helsinki: Stakes.
- Österberg, Esa (1990). Alkoholipoliittisten toimenpiteiden vaikutukset. Alkoholipolitiikka (5), 242–250.
- Österberg, Esa (1994). Onko Tanskan tie meidänkin tiemme? Eli jääkö korkea hintapolitiikka rajakaupan jalkoihin? Alkoholipolitiikka (1), 3–12.
- Österberg, Esa (2001). Vallitsevalla alkoholipolitiikalla väestön tuki. Julkaisussa Ritva Hein & Ari Virtanen (toim.). Alkoholit ja huumeet 2000. Tilastoraportti. Helsinki: Stakes, 21–24.
- Österberg, Esa (2002a). Onko vuosi 2004 kohtalokas alkoholiverollemme? Yhteiskuntapolitiikka (3), 234–244.
- Österberg, Esa (2002b). Alkoholipolitiikan murros 1990-luvulla. Teoksessa Matti Heikkilä & Mikko Kautto (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes.
- Österberg, Esa (2003). Alkoholipoliittiset mielipiteet. Korkki (3), 8–9.
- Österberg, Esa & Karlsson, Thomas (eds.) (2002). Alcohol policies in EU member states and Norway. A collection of country reports. Helsinki: European Commission & Stakes.
- Österberg, Mirja (2005). Statsbolaget Alkos anpassning till den europeiska ekonomiska integrationen 1988 till våren 1994. Helsingfors Universitet. Avhandling pro gradu i historia. Historiska institutionen.
- 2000-luvun alkoholiohjelma. Yhteistyötä ja vastuuta. (2001). Työryhmämuistioita 2000: 29. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

WWW-sivut

- Euroopan unionin suomenkielinen portaali. http://www.europa.eu.int/index_fi.htm. (Käyty 3.8.2005).
- Keskeiset ETA- ja EU-asiakirjat: www.eduskunta.fi/kirjasto/Home/EU-tiedonlähdeopas/asiakirjat (Käyty 3.8.2005)
- WHO:n Euroopan alkoholiohjelma 2000–2005 (2000). "European Alcohol Action Plan 2000–2005". www.euro.who.int/eprise/main/WHO/Progs/ADU/Policy/20020923_1-10k (Käyty 1.8.2005)
- WHO:n Euroopan aluetoimiston alkoholiasioiden peruskirja (1995). WHO European Charter on Alcohol. <http://www.eurocare.org/charter.htm> (Käyty 3.8.2005)

Arkistolähteet

- Alko Oy:n arkisto, Recall Finland Oy, Helsinki:
- Alkon johtokunnan pöytäkirjat 1988–1993.
- Alkon hallintoneuvoston pöytäkirjat 1988–1993.
- Alko-Yhtiöiden tilinpäätösennuste 31.12.1994.
- Alko-Yhtiöiden strategia vuosille 1994–1996 sekä sitä koskeva selvitys.
- Alkon lausunto alkoholilakiesityksestä 8.2.1994.
- Muistio (Heikki Koski, Jaakko Aito, Kari Paaso): Alkoholilain kokonaisuudistus. Liite Alkon hallintoneuvoston pöytäkirjasta 19.9.1991.
- Heikki Kosken muistiot Alkon johtokunnalle 25.6.1992.
- PM 1: Työryhmän työstä
- PM 2: Yhteenvedo eräistä yhteyksistä
- PM 3: Perusvaihtoehtojen pohdintaa
- PM 4: Käsittelystä Alkossa
- Heikki Kosken muistio 20.8.1992 : Alkon organisaation ja toiminnan kehittämisestä.
- Erkki Anttilan muistio 19.5.1992 : Alkon näkökohdat.
- Bertil Roslinin muistio 3.9.1992.
- Alkon hallintoneuvoston lausunto 17.12.1992 alkoholilakimietinnön 2. osamietinnöstä.

Altia Oyj:n arkisto, Helsinki:

Alko-Yhtiöiden hallituksen pöytäkirjat 1995–1999.

Alko-Yhtiöiden hallintoneuvoston pöytäkirjat 1995–1999.

Bertil Roslinin muistio ”Tapaus Franzen” Alko-yhtiöiden hallituksen kokoukseen 13.6.1997. Pöytäkirjaliite.

Ilkka Suomisen muistio Alko-yhtiöiden pilkkomisesta. Alko-yhtiöiden hallituksen kokouksen 17.3.1998 liitemuistio.

Ns. kansliapäällikköryhmän muistio (Lehto, Sailas, Mäkinen) 13.2.1998.

Reijo Salmen muistio 14.5.1998. Kaupan liiketoimintaryhmän management fee:stä Alko-yhtiöt emolle.

Valtiovarainministeriön muistio 2.4.1998 ”Alkon irrottaminen”.

Ulkoministeriön arkisto, Helsinki:

Alko-Yhtiöiden vastaus EU-komissiolle 9.1.1995, liite Suomen hallituksen vastauksessa. Ulkoministeriön arkisto, Helsinki

Henrik Räihän raportti ”Valtionyhtiöt EY:n kilpailupolitiikassa”. Bryssel 29.5.1991.

Ulkoministeriön nimittämän EY-asioita valmistelevan alkoholijaoston pöytäkirjat ja pöytäkirjaliitteet 1992–1994.

EY:n lausunto Ruotsin jäsenyyshakemuksesta 31.7.1992.

Panimoliiton kirjelmä EY-ministerivaliokunnalle 14.12.1992.

Antti Satulin muistio 8.4.1992 koskien Ruotsin ja Norjan suhtautumista alkoholimonopoliin sopeuttamiseen.

Raimo Luoman kommentit koskien Satulin 4.8.1992 muistia 10.8.1992.

EY-asioita valmistelevan jaoston muistio 24.8.1992.

EY:n lausunto Suomen jäsenyyshakemuksesta 4.11.1992.

Ulkoministeriön muistio pohjoismaiden edustajien kokouksesta Tukholman Arlandassa 7.12.1992.

Ulkoministeriön muistio Suomen, Ruotsin ja Itävallan edustajien ja komission välisistä neuvotteluista 19.3.1993.

Suomen EY-edustuston muistio 24.3.1993.

Ulkoministeriön muistio 8.4.1993 koskien alkoholimonopoleja Ruotsissa ja Suomessa.

Ulkoministeriön muistio 28.4.1993 koskien komission ja Ruotsin alkoholimonopolista käytyjä neuvotteluja.

Antti Satulin muistio Suomen alkoholipoliittisiksi neuvottelutavoitteiksi 22.5.1993.

Erkki Liikasen lähettämä telefax 2.6.1993 koskien Alkon johtaja Bertil Roslinin käyntiä EU-komissiossa.

Tukholman suurlähetystön EY-keskustelusta Suomessa ja Ruotsissa kokoama lehdistöseuranta keuhalla 1993.

Antti Satulin muistio 1.7.1993 koskien komission kantaa Ruotsin alkoholimonopoliin.

Veli Sundbäckin ehdotusluonnos Suomen positiopaperiksi 14.7.1993.

Erkki Liikasen telefax 19.7.1993 koskien hänen neuvottelujaan laajentumisosaston päällikön John Smidtin kanssa.

Antti Satulin muistio 4.8.1993.

Suomen positiopaperi komissiolle 23.11.1993.

Henrik Räihän raportti 17.11.1993 koskien Ruotsin ja komission neuvotteluja.

Antti Satulin muistio mm. ministereille Salolainen ja Haavisto 15.12.1993 koskien komission kantaa Suomen alkoholimonopoliin.

Komission kirje ulkoministeriölle 17.12.1993 koskien Suomen alkoholimonopolia.

Pertti Salolaisen vastauskirje komissiolle 21.11.1993.

Henrik Räihän raportti 11.1.1994 Brysselissä 22.12.1993 käydyistä monopolineuvottelusta.

Henrik Räihän raportti Suomen tilanteesta ja komission reaktioista 23.12.1993.

(Eftan valvontaelin) ESA:n virallinen muistutus Suomelle 6.9.1994 koskien Suomen lupausta sopeuttaa alkoholimonopolinsa.

EU-komission 20.11.1995 Antti Satulille lähettämä kirje. Lausuntopyyntö 20.12.1995.

Kokouspöytäkirja 16.4.1996 Brysselissä: Suomen alkoholimonopoliin liittyvät sopeutustoimet. Ulkoministeriölle 2.10.1995 lähetetty kirje koskien DG V:n G. Donan puhelinsoittoa.

Sosiaali- ja terveysministeriön arkisto, Helsinki:

Heikki S. von Hertzenin vastaus Heikki Koskelle 24.9.1991 koskien alkoholilain tarkistamista.
Sosiaali- ja terveysministeriön asetuskirje 23.6.1993 kahden erillisen työryhmän asettamiseksi (Alkoholitutkimus; tiedotus ja valistus).
Sosiaali- ja terveysministeriö asettaa työryhmän selvittämään alkoholilain muutostarpeita. 17.3.1992. Toimi Kankaanniemen puhe 6.11.1992 alkoholilakityöryhmän osamietinnön luovutustilaisuudessa.
Jorma Huuhtasen kirje eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 20.9.1994.
Sosiaali- ja terveysministeriö asettaa työryhmän 31.7.1997 monopolin irrottamiseksi Alko-yhtiöistä.
Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 22.12.1997 monopolin irrottamiseksi Alko-yhtiöistä.
Jarkko Eskolan muistio EY:n ministeriryhmälle 26.4.1993.

Eduskunnan arkisto, Helsinki:

Hallituksen esitys uudeksi alkoholilaksi. Lakiteksti. HE 119/1994.
Hallituksen esityksen (HE 119/1994) perustelut I ja II.
Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto alkoholilakiesityksestä (HE 119/1994).
Talousvaliokunnan lausunto alkoholilakiesityksestä (HE 119/1994).
Suuren valiokunnan lausunto alkoholilakiesityksestä (HE 119/1994).
Eduskuntakeskustelu (1968). Alkoholilainsäädäntö. 14.5.1968, 28.5.1968. Eduskunnan keskustelupöytäkirjat 1968.
Eduskuntakeskustelu (1994). Alkoholilaki. 23.11.1994. Eduskunnan keskustelupöytäkirjat 1994.
Eduskuntakeskustelu 2003. Hallituksen esitys laeiksi valmisteverolain sekä alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain muuttamisesta (HE 80/2003 vp.). Pöytäkirja (tarkistamaton) 73/2003 vp. Eduskunnan keskustelupöytäkirjat.

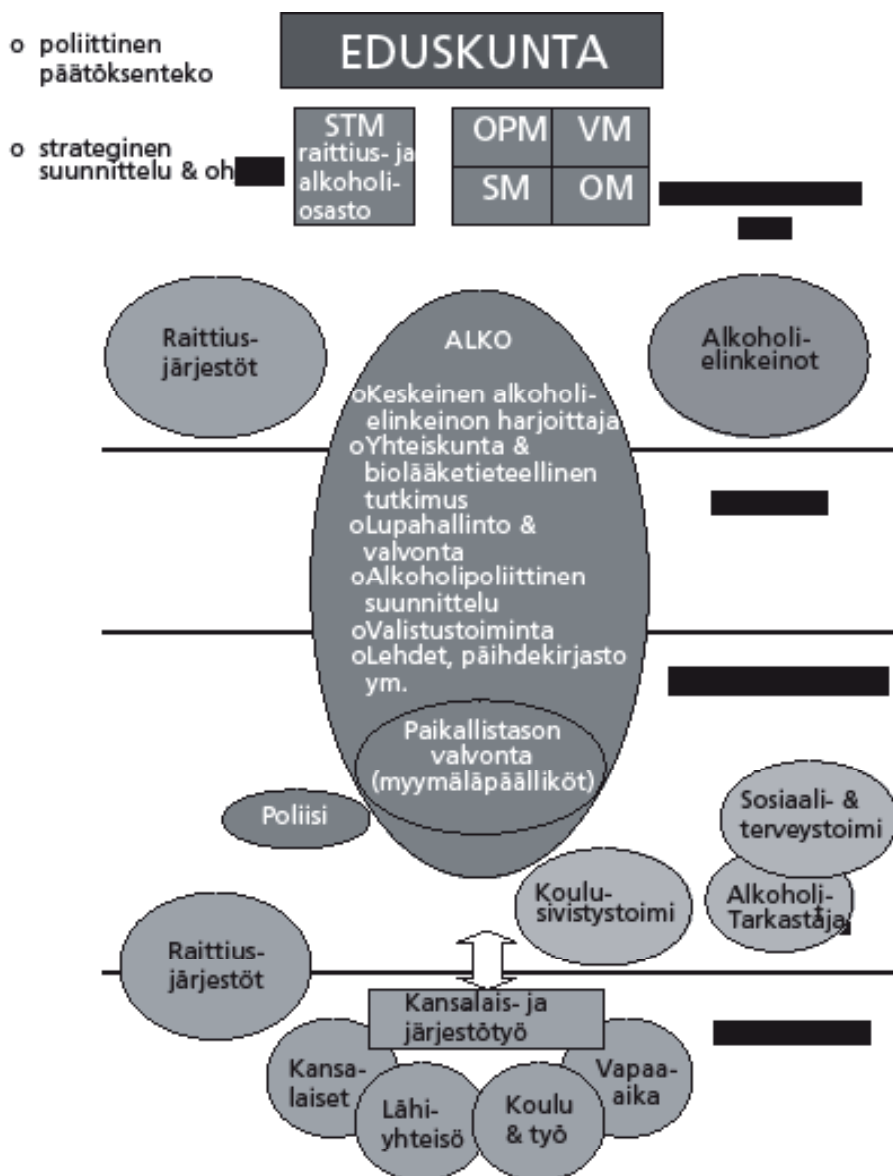
Sanoma Oy:n arkisto, Helsinki:

Helsingin Sanomien alkoholilaiheiset pääkirjoitukset vuosina 1990–2000.

Henkilökohtaiset yksityisarkistot:

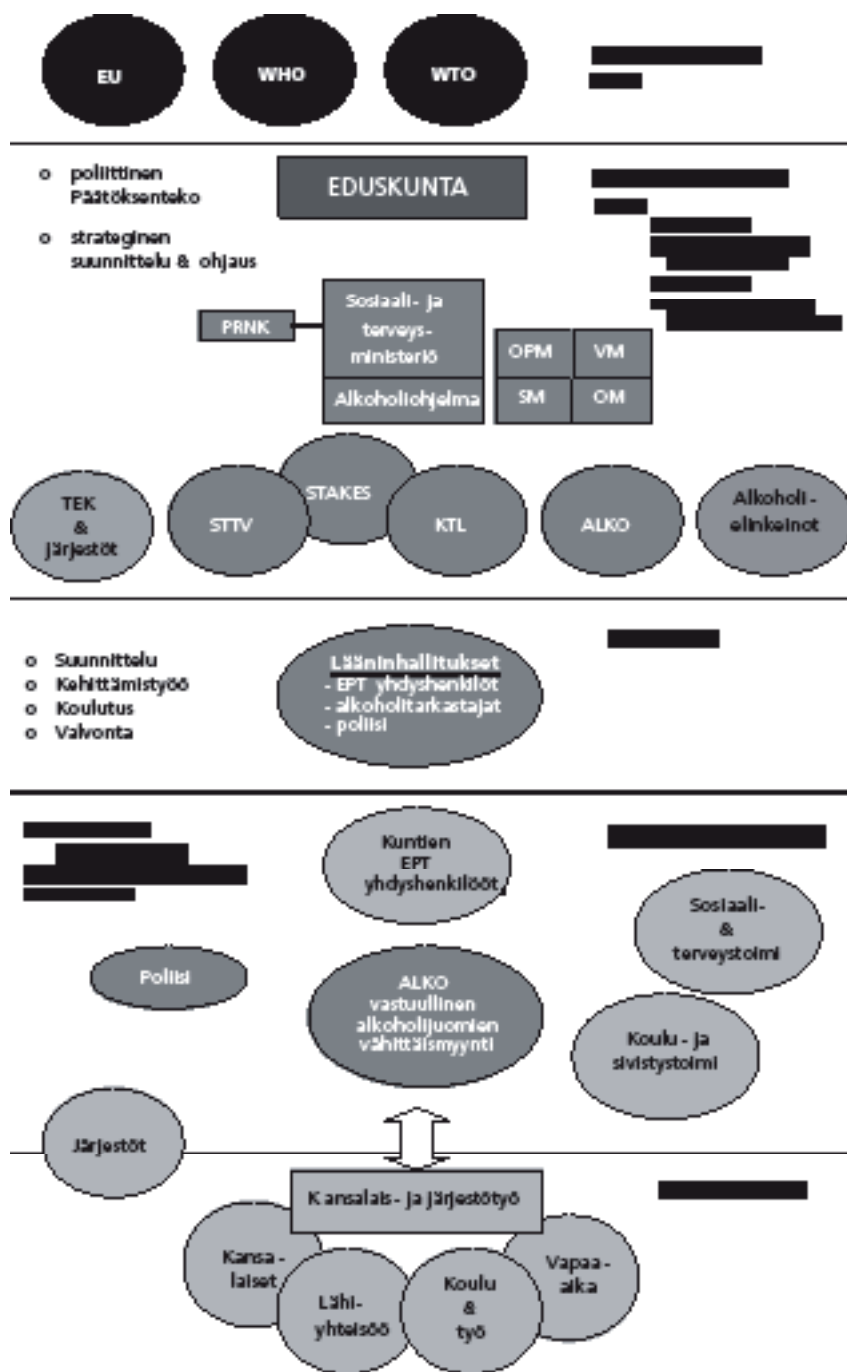
Alkoholilain uudistamisen osaraportti I:stä annetut lausunnot. Pentti Karhun henkilökohtainen arkisto, STTV, Helsinki.
Alkoholilakityöryhmän pöytäkirjat 1992–1993. Pentti Karhun henkilökohtainen arkisto, STTV, Helsinki.
Raimo Luoman muistio 31.12.1991: EY:n määräysten vaikutus Suomen alkoholimonopoliin. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Kauppaosasto. Pentti Karhun henkilökohtainen arkisto, STTV, Helsinki.
Alkoholiteollisuustyöryhmän muistio. Kauppa- ja teollisuusministeriö 1993. Pentti Karhun henkilökohtainen arkisto, STTV, Helsinki.
Pentti Karhun muistio 15.4.1992: Eräitä näkökohtia alkoholilainsäädännön uudistamistyöryhmän huomioon otettaviksi. Pentti Karhun henkilökohtainen arkisto, STTV, Helsinki.
Pentti Karhun muistio: Pohjoismaiset alkoholimonopolit. Pentti Karhun henkilökohtainen arkisto, STTV, Helsinki.
Paribas-raportin yhteenveto. Jarkko Eskolan henkilökohtainen kotiarkisto, Helsinki.
STTV:n raportti 30.8.2000 EU:lle alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin toiminnasta vuonna 1999. Ilkka Suojasalmen henkilökohtainen arkisto, STTV, Helsinki.
Alkoholiyhtiön kertomus sosiaali- ja terveysministeriölle vuodelta 1999 vähittäismyyntin kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin yhtiö on ryhtynyt alkoholilain 1 §:ssä määritellyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Ilkka Suojasalmen henkilökohtainen arkisto, STTV, Helsinki.

Alkoholipoliittinen toimijakenttä vuonna 1990



Kuvio: Thomas Karlsson ja Christoffer Tigerstedt, ks. Alkoholiohjelma 2004–2007, 118–119.

Alkoholipoliittinen toimijakenttä vuonna 2003



Kuvio: Thomas Karlsson ja Christoffer Tigerstedt, ks. Alkoholiohjelma 2004–2007, 118–119.

Miten tapahtumat etenivät 1987–2000?

Ennen vuotta 1987

(30.10.1970) Alko vastaa Kemian Keskusliitolle, että

”tähän mennessä saamiemme tietojen perusteella Suomen liittyminen EEC:hen ei yhtiömme osalta vaadi mitään erityisjärjestelyjä”. Lisäksi viitataan, että ”EEC:n tutkimukset kaupallisten monopolien toiminnasta ja alkoholijuomien sekä alko-holin kaupasta ovat vielä osittain kesken”. (Alkoholipolitiikka 6/1994)

(19.11.1970) Alko ja Vin & Spritin välinen neuvottelu Tukholmassa.

”Monopoli, valtion oma tai valtuuksilla toimiva ei saa harjoittaa syrjintää hankin-ta- ja myyntiedellytyksiin nähden.” (Alkoholipolitiikka 6/94)

1.1.1986 Suomesta tulee Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) täysjäsen.

1987

30.4.1987 Uusi hallitus:

Pääministerinä Harri Holkeri (KOK), ulkoministerinä Kalevi Sorsa (sd.), ulko-maankauppaministerinä Pertti Salolainen (kok.), 1. valtiovarainministeri Erkki Liikanen (sd.) ja 2. valtiovarainministeri Matti Louekoski (sd.). Kauppa- ja teolli-suusministeriksinimitetään Alkon hallintoneuvoston pitkäaikainen puheenjohta-ja Ilkka Suominen (kok.), (26.4.1991 saakka). Tuulikki Hämäläinen (sd.) on alko-holiasioista vastaava sosiaali- ja terveysministeri.

Hallituksentalouspolitiikan keskeisiä tavoitteita olivat työttömyyden tuntuvaalen-taminen, hintojen nousun hidastaminen kansainvälistä inflaatiota alhaisemmaksi ja markan ulkoisen arvon säilyttäminen.

15.9.1987 Vuoden 1988 tulo- ja menoarvioesitys annetaan.

Menot ovat 113,8 mrd. mk eli 10,9 % suuremmat kuin vuoden 1987 varsinaisessa budjetissa. Tulot ilman lainanottoa ovat 107,9 mrd. mk. Kasvu vuodesta edellis-es-tä vuodesta oli 13,9 %.

1988

12.5.1988 Alkon pääjohtaja Heikki Koski tekee Alkossa esityksen varautumisesta integraatiokehityksen seurausvaikutuksiin Alkon toimialueella.

5.2.1988 Mauno Koivisto valitaan tasavallan presidentiksi uudeksi kuusivuotiskaudeksi.

24.5.1988 Alkon johtajisto perustaa integraatiotyöryhmän "selvittämään, mihin näkökohtiin ja toimenpiteisiin Alkon yrityksenä tulisi kiinnittää huomiota edessä olevan yhdentymiskehityksen vaikutuksia arvioitaessa". Lisäksi annettiin Alkon alkoholipoliittisen suunnitteluryhmän tehtäväksi "selvityksenlaatiminentämänkehityksenodotettavissaolevistaalkoholipoliittisistavaiikutuksista". (Alko Oy:n arkisto)

18.7.1988 Heikki Koski lähettää kirjeen pohjoismaisille kollegoille "perustellakseen yhteisten varautumistoimenpiteiden tärkeyttä ja viitaten perinteeseenhyvään yhteistyöhön ja ehdottaa, että pohjoismaisten alkoholimonopoliien pääjohtajat kokoontuisivat Helsinkiin keskustelemaan asiasta hyvissä ajoin ennen kesällä 1989 pidettävää pohjoismaisten alkoholimonopoliien johdon laajempaa yhteiskokousta".

1.9.1988 Valtioneuvoston selonteko Suomensuhtautumisesta Länsi-Euroopan taloudelliseen yhdentymiskehitykseen. Selonteossa alkoholiasiat, alkoholipolitiikka tai Alkon asema eivät olleet esillä. Alkoa ei mainita monopoleista puhuttaessa ja alkoholiverotukseenkin vain viitattiin välillisen verotuksen yhteydessä.

1.11.1988 Valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon Suomensuhtautumisesta Länsi-Euroopan taloudelliseen yhdentymiskehitykseen. Hallituksen näkemyksen mukaan jäsenyys EY:ssä ei ole sovittavissa yhteen puolueettomuuspolitiikkamme kanssa ja siten maamme ei pyri yhteisön jäseneksi.

1989

1.1.1989 Alko uudistaa alkoholijuomien verotusta: erityisesti viinien verotus laskee.

25.1.1989 Yhteiskunnan muutos ja alkoholipolitiikka. Vuoden 1987 alkoholikomitean mietintö. Komitean mietintö 1989: 1 (STM).

Komitean tehtävänä oli laatia ehdotus seuraavan vuosikymmenen alkoholipolitiikan päälinjaksi.

EY ja alkoholipolitiikka:

Komitea ehdottaa, että Suomi jatkaisi ja tehostaisi toimia alkoholiongelmien ehkäisyä koskevan kansainvälisen aloitteellisuuden voimistamiseksi pohjoismaisen yhteistyön ja kansainvälisten järjestöjen kautta.

Komitea ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyy välittömästi yhteistyösä muidentahojen kanssa toimiin sellaisen selvitystyön käynnistämiseksi, joka koskee hyvinvointipolitiikan ja sen osana alkoholipolitiikan asemaa Euroopan yhteisöjen kanssa käytävissä neuvotteluissa.

17.1.1989 EY:n komission pj. Jacques Delors tekee aloitteen Efta-maiden ja EY-maiden tiiviimmästä yhteistyöstä. Tästä aloitteesta muodostuu sitten Euroopan talousalue ETA.

1.–2.3.1989 Pohjoismainen monopolikokous Helsingissä.

Asetettiin yhteinen työryhmä, Bertil Roslin puheenjohtajana. Tehtävänä oli ”koordinoida pohjoismaisten alkoholimonopolioiden valmistautumis- ja varautumistimet sekä raportoida niin pohjoismaisten kokousten yhteydessä kuin muutenkin säännöllisin väliajoin työssä esiin tulleista näkökohdista”. Työryhmä jatkaa työtään koko ETA- ja EU-valmistelujen ajan.

18.5.1989 Alkon hallintoneuvosto

yhtyi komitean linjauksiin mm. siltä osin, ettei monopolijärjestelmän perusrakenteessa tarvita muutoksia. Monopolijärjestelmä ei hallintoneuvoston mukaan ”olulustriridassataloudelliseen yhdentymiseen sisältyvien perustavoitteen, kaupan esteiden purkamisen ja erimaista tulevien tuotteiden tasapuolisen kohtelunkanssa”.

Lisäksi hallintoneuvosto kertoi, ”miten mietojen viinien myyntijärjestelyjä oli kehitetty ja miten kulutusta oli pyritty ohjaamaan mietoihin viineihin hintapoliittisin keinoin”. (Alko Oy:n arkisto)

12.9.1989 Vuoden 1990 tulo- ja menoarvioesitys annetaan. Menot 136,0 mrd. mk ja tulot 139,7 mrd. mk. Liikelaitoksia siirrettiin budjetin ulkopuolelle.

1.9.1989 Veikko Kasurinen nimitetään Oy Alko Ab:n johtajaksi (johtokunnan ulkopuolella)

16.9.1989 Alkon valmistuvien hintapolitiikan perusteista ja alkoholijuomaverolainmuutosta koskevat muistiot, joiden perusteella ”päätettiin, että sosiaali- ja terveysministeriölle tehdään esitys alkoholijuomaverolain muuttamisesta siten, että vero porrastettaisiin juomaryhmittäin”.

28.11.1989 Valtioneuvosto antaa eduskunnalle Länsi-Euroopan yhdentymistä koskevan tiedonannon, jossa kannatetaan Efta:n ja EY:n yhteistä eurooppalaista talousaluetta (ETA).

1990

23.2.1990 Erkki Liikanen nimitetään EY-suurlähettilääksi. Hän entilalleen valtiovarainministeriksi nimitetään Matti Louekoski.

13.3.1990 Valtioneuvosto antaa eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen.

Selonteossa todetaan, että yhteistyön edellytykset Euroopassa niin talouden kuin muillakin aloilla ovat olennaisesti parantuneet, koska Eurooppaan keskeisesti vaikuttava idän ja lännen vastakkainasettelu on liehtynyt ja koska Euroopan yhteisö taloudellinen, sosiaalinen ja poliittinen yhdentyminen on vauhdittanut jäsämarkkinoiden toteuttaminen on edennyt.

13.7.1990 Eduskunnanraittius-jaalkoholiasianneuvottelukunta antaa alkoholipoliittisen kannanoton. (Pj. Esko Helle.)

"Euroopan yhdentymiskehityksessä on turvattava Suomelle mahdollisuus toteuttaa omaa, sosiaali- ja terveyspoliittisiin perusteisiin nojautuvaa, kansallista alkoholipoliitikkaa."

20.7.1990 ETA-neuvottelut alkavat.

11.9.1990 Vuoden 1991 tulo- ja menoarvioesitys annetaan. Menot 157,6 mrd. mk ja tulot 157,7 mrd. mk.

Hallinnon- ja liikelaitos uudistus etenevät.

12.–13.9.1990 Alkon kansainvälistymisen mahdollisuusesillä Alkon esimiespäivillä. Heikki Koski toteaa mm.:

"Monopoli ei ole itsetarkoitus, vaan keino hoitaa asioita. Alkon kaltaiselle monopolille yhdentymiskehitys voi olla enemmän mahdollisuus kuin uhka, jos sen oikein ymmärtää. Ei ole ollenkaan pahitteeksi, jos monopolia ravistellaan ja että alkoholiasioiden hoitoa tarkastellaan uudelta kannalta, kansainvälisyyden näkökulmasta". (Pulloposti 9/1990).

1.12.1990 Alkon johtokunta nimitetään lääketieteen ja kirurgian tohtori Antti Keränen vastuualueen tutkimus- ja tuotekehitys. Hänelle siirretään etanoli-teollisuuden, tehdaspalvelutulosyksikön ja suojelutoiminnan koordinointi.

14.12.1990 Reijo Salminimitetään Alkon johtajaksi päävastuualueena alkoholin vähittäismyynti.

1991

28.1.1991 Tullihallitus julkistaa tilastonsa, jonka mukaan Suomen ulkomainen nettovelka on 114 mrd. eli 22 % BKT:stä.

8.2.1991 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion menojen säästämiseksi. Menojat supistetaan 1,3 miljardilla markalla.

26.4.1991 Uusi (porvari) hallitus: pääministerinä Esko Aho (kesk.), ulkoasianministerinä Paavo Väyrynen (kesk.), ulkomaankauppaministerinä Pertti Salolainen (kok.), valtiovarainministerinä Iiro Viinanen (kok.). Sosiaali- ja terveysministeriön Eeva Kuuskoski (kesk.) (24.4.1992 saakka) ja Jorma Huuhtanen [kesk.] 13.4.1995 saakka).

Alkoholiasiat saavat erikoisen sijainnin: ne päätetään antaa ulkoasiainministeriön sinne perustetulle kehitysyhteistyöministerille. Ministeriksi nimitetään Kristillisen liiton puheenjohtaja Toimi Kankaanniemi (28.6.1994 saakka). Alkoholiasioista päättävä ministerieisijoitu entiseen tapaan sosiaali- ja terveysministeriön johtoon.

16.5.1991 Jaakko Aitonimitetään Alkon johtajaksi johtokunnan ulkopuolella päävastuualueen alainsäädännölliset ja hallinnolliset asiat; johtaja Erkki Anttila nimitetään johtokunnan varapuheenjohtajaksi ja johtaja Veikko Kasurinen nimitetään johtokunnan jäseneksi

24.5.1991 Presidentti Mauno Koivisto muistuttaa hallitusta, että Suomi sulkee virallisesti tilänsä hetkellä pois EY-jäsenyyden.

29.5.1991 Viesti Brysselistä (teollisuusneuvos Henrik Räihä):

"Alkon asema näyttää EY:n kilpailusääntöjen kannalta niin epäselvältä, että sen monopoliasemalle tulisi tavalla tai toisella hankkia muiden sopijaosapuolten erillinen hyväksyntä ETA-sopimuksessa." (Ulkoministeriön arkisto)

17.6.1991 Suomen markkakytketään Euroopan yhteisöjen maiden viralliseen laskenta-javaluuttayksikköön ecuun.

1.7.1991 Ruotsi päättää hakea EY-jäsenyyttä.

21.8.1991 Heikki Kosken aloite julkisuuteen:

"Koska integraatiokehitystoisaalta ja kotimaisen tuodistamis paineet toisaalta johtavat jokatapauksessa alkoholilainsäädännön kokonaisuudistamiseen, on isä tärkeää, että tämä uudistamistyö pantaisiin ajoissa vireille ja siihen kiinnitettäisiin myös alkoholin kulutuksen ja haittojen kannalta riittävän laajapohjainen ja asiantunteva toimikunta valmistelevaan koko alkoholilainsäädännön kokonaisuudistusta."

11.7.1991 Ruotsi jättää jäsenanomuksensa EY:lle. Unohti ilmoittaa siitä Suomelle.

19.9.1991 Alkon hallintoneuvosto esittää alkoholilakityöryhmän asettamista STM:lle (työryhmä asetetaan 17.3.1992).

13.9.1991 Vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitys annetaan.

Menot olivat yhteensä 170,2 mrd. mk ja tulot ilman lainanottoa 142,1 mrd. mk. Budjetin nettoraahoitustarve oli 18,1 mrd. mk. Mm. julkisen sektorin henkilöstö lomautetaan kahdeksi viikoksi.

22.10.1991 Sopimus Euroopan talousalueesta syntyy. ETA-sopimus allekirjoitetaan 2.5.1992. Sopimus edellytti "kaupallisten valtion monopolien sopeuttamista niin, ettei hankintaa tai markkinointia koskevissa ehdotuksissa syrjittäisi EFTA- tai EY-valtioiden kansalaisia". Alko tulkitsee sopimuksen niin, että Alko joutuu sopeuttamaan ulkomaankauppansa (viinit) tähän sopimusvelvoitteeseen. Vähittäismyynti voisi edelleen jäädä Alkon yksinoikeudeksi.

11.12.1991 Euroopan yhteisöjen huippukokous Maastrichtissa, Alankomaissa.

Talous- ja rahaliitto päätetään toteuttaa kolmessa vaiheessa 1990-luvun aikana. Terveyden suojele otetaan mukaan sopimukseen (artikla 129).

25.11.1991 Valtiovarainministeriö asettaa alkoholiverotyöryhmän. Tehtävänä on valmistavasti selvittää Suomessa nykyisin sovellettavan alkoholijuomaverotuksen muutostarvetta ja siitä mahdollisesti valtiontalouteen aiheutuvia vaikutuksia siirryttäessä ETA-yhteistyöhön.

26.11.1991 EU-komissaari Leon Britten toteaa, että alkoholi- ja sosiaaliset päämäärät voidaan täyttää vähemmän drastisoin toimenpitein kuin ylläpitämällä kauppamonopolia. Pohjoismaat reagoivat yhteisellä julistuksella: ”pohjoismaiset alkoholijärjestelmät rakentuvat sosiaali- ja terveyspoliittisille rajoituksille eivätkä syrji tuotteita niiden alkuperämaan perusteella”. (ETA-sopimusliite)

1992

1.1.1992 tulee voimaan Alkon uusittu organisaatio, jossa organisaation eriosat erotetaan omiksi liiketoimintaryhmitse.

9.1.1992 Valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon ”Suomi ja Euroopan yhteisön jäsenyys”.

Sen mukaan EY-jäsenyys hyödyttäisi Suomen taloutta. Kansallinen kokoomus ja SDP kannattavat jäsenyyden hakemista.

14.1.1992 Hallituksen selonteko eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksesta Suomelle.

24.1.1992 Vuoden 1992 tulo- ja menoarvioesitys annetaan.

Menot 2,5 mrd. mk suuremmat ja tulot 4 mrd. mk pienemmät kuin syyskuussa annettussa budjettiesityksessä.

10.2.1992 Heikki Kosken muistio Alkon johtajistolle.

”Suomi tulee hakemaan EY:n jäsenyyttä maaliskuussa jätettävällä yhden virkkeen kirjeellä. Näillä näkymin Suomi hyväksytään EY:n jäseneksi 1.1.1995.

Suomen neuvottelutavoitteisiin tulee kytkeä mukaan myös sosiaali- ja terveyspoliittisiin perusteisiin rakentuvan pohjoismaisen alkoholijärjestelmän säilyttäminen perusteltavissa olevin osin.” (Alko Oy:n arkisto)

13.2.1992 Alkon johtaja Bertil Roslinin ETA-muistio Alkon johtajiston käsittelyssä.

18.2.1992 Alkon johtajisto

toteaa, että ”Suomen EY-jäsenyyttä koskevissa neuvotteluissa tulee pyrkiä säilyttämään sosiaali- ja terveyspoliittisiin perustein pohjoismaisen alkoholijärjestelmän peruseriaatteen”. Samalla päätettiin kiirehtiä alkoholilainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelua.

Lisäksi asetettiin johtajiston työryhmä, joka korvasi aiemman ns. EY-ryhmän ja johon kutsuttiin myös henkilöstön edustus. (Alko Oy:n arkisto)

5.3.1992 Hallitus antaa eduskunnalle EY-jäsenhakemusta koskevan tiedonannon.

5.3.1992 Alkon johtajiston kokous

toteaa, että ”pyrittäessä pohjoismaisen alkoholijärjestelmän olennaisten piirteiden säilyttämiseen nykyinen myyntijärjestelmä (ml. tukkukauppa) sekä valmistus muodostavat sekä sosiaali- ja terveystaloudellisesti että taloudellisesti perustellun kokonaisuuden”.

Johtajistolla oli käytettävissään Turun yliopiston apulaisprofessori Kari Joutsamolta pyydetty, kirjallinen asiantuntijalausunto (31.10.1991) sekä valtionyritysten ETA-työryhmän muistio (15.1.1992). Lausunnossa todetaan, että Alkon asema olisimahdollista säilyttää vähittäismyynnin osalta nykyisellään vetoamallan toimintaan veromonopolin luonteisena yrityksenä. Sen sijaan tuotannon ja ravintolapalveluiden osalta ei olisi perusteita monopoliaseman ehdottomaksi säilyttämiseksi. (Alko Oy:n arkisto)

14.3.1992 Alkon muistio valtiovarainvaliokunnan verojaostolle.

”Koska EY-maat tuskin ovat vuoteen 1995 mennessä kenneet harmonisoidaan alkoholijuomien verotusta, mitään EY:stä johtuvaa tavoitetasoa Suomen alkoholijuomaverotukselle ei ole asetettavissa.” Alkoholijuomaverotuksen on oltava ”haluttu ja vaihteellinen”.

17.3.1992 STM asettaa työryhmän selvittämään toimenpiteitä alkoholilain uudistamiseksi. Työryhmää johtaa kansliapäällikkö Heikki S. von Hertzen.

18.3.1992 Eduskunta äänestää EY-jäsenyyden hakemisesta. Suomalaiset hakevat jäsenyyttä. Mauno Koivisto ja Esko Aho allekirjoittivat hakemuksen.

2.5.1992 Sopimus Euroopan talousalueesta (ETA) sekä siihen liittyvä päätös asiakirjatalle kirjoitetaan Oportossa. Sopimuksen on määrä tulla voimaan 1.1.1993.

29.6.1992 Heikki Koski kirjoittaa neljä muistiotaluttamukseen käyttöön Alkon sisällä. Niiden perusteella hän hahmotteli neljä tulevaisuusskenaariota: monopolivaihtoehdon, suppeamman vaihtoehdon, kilpailuvaihtoehdon ja ”eräänlaisen” yksityistämisen vaihtoehdon. Itse hän päätyy ehdottamaan ns. suppeamman monopolivaihtoehdon, jossa vähittäismyynnin monopoliyhdessä alkoholipoliittisten tehtävien kanssa muodostaa perusteltavissa olevan sosiaali- ja terveystaloudellisen vaihtoehdon. Perusteluina oli myös se, että ETA-sopimus purkaa tukkumyynnin monopolin ja myös valmistusmonopolista joudutaan vaihteellain luopumaan. Suppeampi vaihtoehto edellytti ”nykyistä pidemmälle menevää organisatorista eriytymistä osa-alueiden kesken”.

29.6.1992 Alkon lausunto verotyöryhmän muistiosta.

Sen mukaan ”tuonti- ja tukkukauppa tulisi sopeuttaa niin, että tukkukauppa edelleen jäisi Alkon yksinoikeudeksi”. Elihinnoittelussa ehdotetaan edelleen kotimaisten juomien suosimisen jatkamista ETA-säännösten vastaisesti.

31.7.1992 Ruotsisaa EY:nalustavan lausunnon (Advisory Opinion) soveltuvuudesta jäseneksi. "Ruotsin alkoholimonopolit ovat Rooman sopimuksen vastaisia." Niiden sopeuttaminen mainitaan yhtenä ongelma-alueena, josta komissio uskoi päästävän tyydyttävään ratkaisuun jäsenyyssuosteluissa. Lisäksi komissio huolestui siitä, "ettei Ruotsin hallitus ollut ryhtynyt minkäänlaisiin valmisteluihin monopolin sopeuttamiseksi".

20.8.1992 Alkon johtajiston kokous, jossa tausta-asiakirjoina yhteenvetomuistio (H. Koski) sekä juridiset asiantuntijalausunnot.

Koski: "Tämän johtokunnan tehtävänä on Alkon monopoliaseman purkaminen. Setulisi tehdä hallitusti niin sosiaali- ja terveyspoliittisten seurausvaikutusten osalta kuin Alkon oman yritystulevaisuuden kannalta. Siirtymisen tulisi olla asteittainen". (johtokunnan pöytäkirja, Alko Oy:n arkisto)

1.9.1992 EY-komissio vierailee Suomessa.

"EY luottaa suomalaisten omiin sopeuttamistoimenpiteisiin ja osoittaa kohtuullista neuvottelualltiutta. Mutta monopolin innokkaimmat purkajat löytyvät kotimaasta".

4.9.1992 Vuoden 1993 valtion talousarvioesitys annetaan.

Menot olivat 175,3 mrd. mk ja tulot ilman lainanottoa 127,6 mrd. mk.

8.9.1992 Markka päästetään tilapäisesti kellumaan.

10.9.1992 Alko ja Viron Liviko perustavat yhteisen alkoholijuomayrityksen

23.9.1992 Ministeri Toimi Kankaanniemi toteaa Heikki Koskelle, että "EY:n ministerivaliokunnassa on oltu yksimielisiä siitä, että alkoholijärjestelmän uudistamiseen liittyvissä asioissa olisi edettävä samaa tahtia Ruotsin ja Norjan kanssa". Pääministeri Esko Aho oli myös esittänyt, pitäisikö Suomen monopoli jakaa kahtia samaan tapaan kuin Ruotsin, jotta sillä olisi paremmat mahdollisuudet säilyä.

24.9.1992 Toimi Kankaanniemi ja Heikki Koski keskusteleval.

Ministeri ei halua kiirehtiä lakiesitystä, koska sillä ei ole "huippukiirettä".

5.10.1992 Ruotsin ministerineuvosto hyväksyy Ruotsin jäsenhakemuksen EY:öön.

6.10.1992 Heikki Koski jättää Suomen hallitukselle tiedoksi Alkon johtajiston hyväksymän muistion Ruotsin ja Suomen monopolien organisatorisista eroista.

"Tässä vaiheessa ei tulisi tehdä Alkon hajottamiseen liittyviä päätöksiä."

16.10.1992 Norjan eduskunta hyväksyy ETA-sopimuksen äänin 130–35.

18.10.1992 Suomen kunnallisvaalit. SDP voittaa.

20.10.1992 Ministerivaliokunta peruu Alkon jakosuunnitelman.

31.10.1992 Ehkäisevänsosiaalipolitiikantyöryhmä jättää muistionsa STM:lle. (Pj. Ilkka Suojasalmi.)

4.11.1992 EY-komission lausunto Suomen jäsenyydestä.

Sen mukaan valtion monopolit alkoholijuomien osalta tulisi sopeuttaa. Ilmeisin ongelma on alkoholimonopoli, jota Suomen hallitus pitää oikeutettuna terveyspoliittisin keinoin. Samalla viitataan EY:n tuomioistuimen päätökseen 12.3.1987. Kansanterveyttä suojaten ei voida estää vapaata kauppaa, paitsi ellei ole muuta vaihtoehtoa.

Lisäksi vakuutetaan, että komissio tulee seuraamaan kiinteästi ETA-sopimuksen edellyttämien sopeuttamista, toimeenpanoa sekä tutkimaan huolta aiheuttavaa valtion alkoholimonopolia.

Terveydensuojaamistakoskevattavoitteet, joihin tähdätään alkoholimonopolilla, voitaisiin saavuttaa vähemmän kilpailua haittaavin keinoin.

10.11.1992 Heikki Kosken muistio komission lausunnon johdosta.

Sen mukaan Alkon monopoli on laajempi kuin Ruotsin kahtiajako. Vaikeutena olisi se, että vaikka EY-maat pitivätkin terveyspoliittisia perusteluja tärkeinä, ne eivät jäsenyysneuvotteluissa kohdanneet kilpailulainsäädäntöä ja jäivät näin ollen EY:n neuvottelijoiden taholta vaille riittävää huomiota.

6.11.1992 Alkoholilakityöryhmän (osa) mietintö (pj. Heikki S. von Hertzen) luovutetaan ministeri Kankaanniemelle.

Ehdotetaan alkoholijuomien ja väkiviinan tuonti- ja tukkumyyntimonopolin kumoamista. Tukkumyyntimonopolin purkamista ehdotetaan suoritettavaksi asteittain, koska siihen liittyi sosiaali- ja terveyspoliittisten ongelmien lisäksi useita vevroteknisiä ja valvonnallisia käytännön ongelmia. Osamietinnössään ei vielä puututtu valmistusmonopoliin, jota ETA-sopimus juridisten tulkintojen mukaan ei sinänsä edellyttänyt purettavaksi.

Eriävä mielipide (Jorma Niemelä ja Pekka Reinikainen):

”Tukkumyyntin sopeuttamisen ja alkoholipoliittisen vastuun laajenemisen tulee mielestämme tapahtua ehdottomasti sekä lainsäädännöllisesti, hallinnollisesti että taloudellisesti samanaikaisesti.”

9.11.1992 Suomen hallituksen ministerineuvosto hyväksyy Suomen ETA-jäsenyyshakemuksen.

18.11.1992 ETA-sopimus hyväksytään Ruotsin eduskunnassa äänin 308–13.

20.11.1992 SAK uhkaa yleislakolla.

25.11.1992 Norjan eduskunta päättää hakea EY-jäsenyyttä.

26.11.1992 Nuortenpäihteidenkäytönehkäisyntehostamistyöryhmä jättää muistionsa, Osal. (Pj. Salme Ahlström.)

6.12.1992 Sveitsissä pieni vähemmistö hylkää ETA-sopimuksen.

11.12.1992 Tasavallan presidentti Koivistovahvistaa Suomen eduskunnan päätöksen ETA-sopimukseen liittymisestä.

14.12.1992 Panimoliiton muistio EY-ministerivaliokunnalle.

"Valmistusmonopolista pitää luopua vähintään samassa tahdissa kuin tukkumyyntimonopolista. Teollisuuden on voitava välittömästi ryhtyä toimimaan uusia olosuhteita vastaavalla tavalla".

Lisäksi Hotelli- ja ravintola-alan järjestöt sekä yksityinen viini- ja likööriteollisuus kiirehtivät monopolin purkua.

17.12.1992 Alkon hallintoneuvoston lausunto alkoholilakityöryhmän raportista, josta äänestettiin.

Työryhmän yleislinja on oikea. Ehdotus ei estä suomalaisen alkoholipolitiikan perustana olevien sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Sosiaali- ja terveyspoliittisesti on tärkeää ja perusteltua säilyttää alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli nykyisessä muodossaan Alkon yksinoikeutena. Pohjoismaisen alkoholijärjestelmän edellyttämiä muutoksia tulee selvittää vielä pohjoismaisella tasolla ennen kuin ryhdytään toimiin lainsäädännön muuttamiseksi.

1993

1.1.1993 EY:n sisämarkkinat vapautuvat ja rajavalvonta loppuu.

Uudet matkustajasäännöt tulevat voimaan. Verorajat EY:n sisällä poistuvat.

12.1.1993 Islannin eduskunta päättää hyväksyä ETA-sopimuksen äänin 33–23.

1.2.1993 Suomen EY-jäsenyysneuvottelut alkavat Brysselissä.

Suomi ilmoittaa neuvottelujen alussa hyväksyvänsä EY:n periaatteet ja Maastrichtin sopimuksen. Neuvottelu aloitettiin samanaikaisesti Ruotsin ja Itävallan kanssa.

Alko on valmistautunut neuvotteluihin omilla tavoitteillaan, joita on vaikea asettaa, koska ETA-sopimusta ei vielä ollut allekirjoitettu. Pohjoismailla myös eri näkemykset tuonti- ja tukkumyyntimonopolin kohtalosta.

1.2.1993 EY-jäsenyysneuvottelut alkavat.

Ruotsin puheenvuorossa (U. Dinkespiel) käsitellään alkoholipolitiikkaa ja monopolin asemaa.

Suomen puheenvuorossa (P. Salolainen) ei käsitellä sitä sanallakaan.

5.3.1993 Nuortenpäihteidenkäytönehkäisyntehostamistyöryhmänmuistion toinen osailmestyy.

11.3.1993 Ministeri Toimi Kankaanniemi tilaa Stakesiltä tutkimustietoon pohjaavaa argumentaatiota kansanterveydellisestä perustellun alkoholipoliittikan suuntaviivoiksi EY-neuvottelijoiden käyttöön.

Raportti ”Euroopan yhteisö ja Suomen alkoholipoliittinen järjestelmä” ilmestyy Stakesin julkaisusarjassa.

”Kansanterveyspoliittisesti perustellun kauppamonopolin ylläpitäminen on mahdollista... myöskin tuonti- ja tukkumyyntimonopolit voidaan säilyttää kansanterveydellisin perustein... on mahdollista, että yhden monopolin osan purku johtaa toiseen.”

18.3.1993 EY-komissio katsoo Norjan alkoholimonopoliin olevan Rooman sopimuksen vastaisia ja ehdottaa niiden sopeuttamista:

”Kansanterveyden suojelemisen voi hyväksyä vapaan kaupan esteeksi vain silloin, kun ei ehdottomasti ole muuta vaihtoehtoa.” Komission mukaan vähittäismyyntimonopoli, joka on varattu yhtiölle, jolla lisäksi on valmistusmonopoli, ei välttämättä ole ainoa tapa terveyden turvaamiseksi.

4.4.1993 Norjan ministerineuvosto hyväksyy Norjan ETA-jäsenhakemuksen.

16.4.1993 Suomen kauppa- ja teollisuusministeriö asettaa työryhmän (pj. Markku Tapio), jonka tehtävänä on tutkia, onko syytä ottaa käyttöön kilpailun edellytysten luominen kotimaiselle alkoholijuomateollisuudelle kotimaisen julkisen sääntelyn ja kauppapolitiittisten velvoitteiden ja muutosten varalta.

21.4.1993 Alkon hallintoneuvoston muistutus sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

”Suomelta puuttui ETA-sopimuksen voimaan tullessa ja EY-jäsenyyssuostottelu- ja käytäessä alkoholiasioita koskeva linjan määrittely. Asia ei ollut oikein kenenkään käsissä ja näin linjaa joutuivat vetämään suostotteluja käyvät virkamiehet ilman poliittista ohjausta.”

22.4.1993 EY-parlamentin valtuuskunta vierailee Suomessa.

”... ihmettelivät lajivalikoiman laajuutta ja hintojen korkeutta.”

26.4.1993 Suomen hallituksen EY:n ministerivaliokunta päättää keskittyä vähittäismyyntimonopolin ja tuontirajoitusten puolustamiseen.

29.4.1993 ETA-sopimus hyväksytään Norjan eduskunnassa.

31.5.1993 Tuotevalvontatyöryhmän muistio (pj. Arto Klemola, STM).

15.6.1993 Suomen alkoholilakityöryhmän mietintö, Osa 2.

Alkon tuontiin ja vientiin liittyvät yksinoikeudet purettaisiin välittömästi ja tukkumyynti- ja tuotantomonopolit asteittain. Sen sijaan Alkolla tulisi tulevaisuudessakin säilyttää vähittäismyyntimonopoli. Alkon viranomaistehtävät (anniskeluhallinto) siirretään STM:n hallinnonalalle. Alkoholipoliittiset tehtävät (tutkimus, valistus ja tiedotus) jäisivät edelleen Alkolle ja ne kustannettaisiin Alkon tulouttamasta alkoholiverosta.

Mainontakieltoa ehdotetaan jatkettavaksi.

Ministeri Toimi Kankaanniemi: "... en voi hyväksyä tukkumyyntimonopolin asteittaista purkua." Hän vierasti myös tuoteinformaation lisäämistä.

7.9.1993 Vuoden 1994 valtion talousarvioesitys annetaan.

Menot olivat yhteensä 188,0 mrd. mk ja tulot ilman lainanottoa 123,6 mrd. mk. Budjetin nettorahoitustarve on siis 64,5 mrd. mk.

30.9.1993 Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto:

"Näissä suhteissa olennaisinta on vähittäismyyntimonopolin säilyttäminen, jolla lisäksi ei ole merkitystä rajojen yli tapahtuvassa kaupassa. Tukkumyyntimonopolilla on olennaisesti vähäisempi merkitys."

18.10.1993 Elina Savian oikeustieteellinen tutkimus julkaistaan.

"Jo ETA-sopimuksen voimaantulo johti Alkon yksinoikeuksien purkamisessa samaan lopputulokseen kuin EY-jäsenyys. Tuotanto- ja jakelumonopolit on syytä vähintäänkin erottaa toisistaan erilaisten diskriminointi- ja protektionismiepäilysten välttämiseksi."

31.10.1993 Alkoholijuomateollisuustyöryhmän mietintö.

"Kotimaisen alkoholijuoma- ja etanoli-teollisuuden tuotantoedellytysten tulisi olla yhtäläiset yhteismarkkina-alueella toimivaan teollisuuteen nähden.

Myös markkinointikeinojen osalta kotimaisen teollisuuden tulisi olla samalla tavalla tuonnin kanssa."

11.11.1993 Heikki Kosken erokirje Alkon pääjohtajan virasta. Ero pääjohtajan tehtävistä tulee voimaan 1.9.1994 ja ero Alkosta 31.12.1994.

"Ajankohdalla 1.9. halusin selvästi viestittää, etten ole eläkepaketin piirissä. Toisin sanoen olen ottanut täysin henkilökohtaisen riskin." (Pullopösti 9/93)

25.11.1993 Suomi vastaa EY:lle.

Suomi on valmis välittömästi purkamaan Alkon ulkomaankauppa- ja valmistusmonopolin ja asteittain tukkumyyntimonopolin vuoden 1999 loppuun mennessä. Vähittäismyyntimonopoli olisi säilytettävä. Alkoholijuomien saatavuutta lisättäisiin asteittain samalla tarkkaillen niiden vapauttamisen vaikutusta. Tukkumyyntin purku alettaisiin miedoista juomista.

EY ei hyväksy tukkumyyntimonopolin asteittaista purkua ja vaatii vähittäismyyntimonopolilta läpinäkyvyyttä (transparency).

Ongelmakohta: Uuden ETA-sopimuksen ja uuden alkoholilainsäädännön väliin uhkaa jäädä ”sopimukseton aika”. Sen ennakoidaan tuovan tarpeettomia ongelmia ja epäselviä tulkintoja.

8.12.1993 Ruotsin eduskunta hylkää hallituksen esityksen tuonti-, vienti-, tuotanto- ja tukkumyyntimonopolinsa purkamisesta.

15.12.1993 Hallintoneuvoston pitkäaikainen puheenjohtaja ja eduskunnan puhemies Ilkka Suominen valitaan uudeksi pääjohtajaksi 1.9.1994 alkaen. Sitä ennen hän on talossa ”pääjohtajaharjoittelijana” 1.5.1994 alkaen.

”Politiikan olen jättänyt eikä minulla ole mitään hinkua sinne palata.” (Pulloposti 6/94)

21.12.1993 Ruotsin hallitus päättää purka tuonti-, vienti-, tukkumyynti- ja tuotantomonopolit. Saman päivänä Ruotsin ja Suomen hallitus pääsevät yksimielisyyteen EY:n komission kanssa vähittäismyyntimonopolin säilyttämisestä.

21.12.1993 ministeri Pertti Salolainen vastaa komissaari Hans van der Broekin lähettämään kirjeeseen. Broekin mukaan kaikkien monopolien osat puretaan vähittäismyyntimonopolialueunotamatta ja sekin voi säilyä vain, ellei sillä ole mitään diskriminoivaa vaikutusta.

Salolainen vastaa, että Suomen hallitus hyväksyy komission Suomen alkoholimonopoleja koskevat periaatteet. Alkoholilakityöryhmän suunnittelema tukkumyyntimonopolin ja valmistusmonopolin vaiheittaisesta purkamisesta tuli luopua.

22.12.1993 Norjal ilmoittaa julkisuuteen, ettei se ole tehnyt alkoholin monopolinsa osalta yhdenmukaistamiskäytäntöä Ruotsin ja Suomen kanssa. Päinvastoin Vinmonopolet voi jäsennellä säilyttää kaikki sen hetkiset monopolinsa.

1994

1.1.1994 Euroopan talousaluetta koskeva ETA-sopimus tulee voimaan.

1.1.1994 Pohjois-Amerikan vapaakauppasopimus (NAFTA) tuli voimaan.

8.1.1994 Suomen eduskunta hyväksyy muiden kuin vähittäismyyntimonopolin purkamisen.

16.1.1994 Presidentinvaalien ensimmäinen kierros. Toiselle kierrokselle Martti Ahtisaari ja Elisabeth Rehn. Ahtisaari voittaa ja astuu virkaan 1.3.1994.

10.2.1994 Alkon hallintoneuvoston lausunto.

Sen mukaan Alkon valmistus- ja tukkumyyntimonopolin asteittainen purku ei enää Brysselissä 21.12.93 saavutetun neuvottelutuloksen jälkeen ole mahdollista.

17.2.1994 Tullihallituksen mukaan kauppataseen ylijäämä on 31 mrd. mk.

27.2.1994 Saadaan aikaan neuvottelutulos alkoholijuomienturistimaahantuonnista eli ”tuli-
aisviinoista”.

16.3.1994 EY-jäsenyysneuvottelut päättyvät ministeritasolla Suomen, Ruotsin, Norjan ja Itäval-
lan kanssa.

12.4.1994 Edellä mainitut maat hyväksyvät lopullisen jäsenyysehdokkuuden, mutta alistavat
sen kansanäänestykseen.

14.4.1994 Norjan hallitus asettaa alkoholipoliittisen komitean miettimään, mitä Norja voiteh-
dä suojataksaan alkoholimonopolinsa.

19.4.1994 Case Restamark.

Suomen tullihallitus kysyy Eftan tuomioistuimelta, onko Suomessa edelleen oleva
tuontimonopoli yhteensopiva ETA-säädösten kanssa (Case E 1/94, Ravintoloitsi-
jain Liiton Kustannus Oy Restamark).

20.4.1994 Ruotsin eduskunta hyväksyy muiden kuin vähittäismyyntimonopolin purkamisen.

1.5.1994 Viranomaistehtävät (mm. anniskelulupa hallinto ja valvonta) siirretään Alkotasosi-
aali- ja terveysministeriöön.

30.5.1994 Esan (ETA: n tuomioistuin) kollegion kirjepyytää lisätietoja Suomen toimenpiteistä
alkoholimonopoliin muuttamiseksi ETA-sopimuksen mukaiseksi.

1.7.1994 Uusi alkoholijuomaverolaki tulee voimaan.

Juomien keskihintataso ei muutu, mutta kalliiden merkkituotteiden hinnat laske-
vat. Väkevien viinojen hintaa lasketaan jonkin verran. Hinnoittelu ei vastaa EY:n
vaatimuksia.

20.7.1994 Norja saa ESA:lta virallisen muistutuskirjeen koskien alkoholimonopoliin purkua.

21.7.1994 Suomi saa ESA:lta virallisen muistutuksen.

”Vähittäismyyntimonopolin ja tuotannon välillä ei saisi olla mitään institutionaalista
linkkiä.”

12.8.94 Alkopalkitaan parhaana erikoisliikkeenä Vuoden myymälä-kilpailussa, jonka kaupan
ammattilaiset valitsevat

1.9.1994 Heikki Koski jättää Alkon pääjohtajan tehtävät, mutta jää Alkoon vielä loppuvuodeksi (erokirje 11.11.1993), Ilkka Suominen alkaa virallisesti johtaa Alkoa sen pääjohtajana

6.9.1994 Vuoden 1995 talousarvioesitys annetaan.
Menot yhteensä 195,6 mrd. mk ja tulot ilman lainanottoa 134,5 mrd. mk. Budjetin nettoraahoitustarve 61,1 mrd. mk.

13.9.1994 Hallituksen EU-ministerivaliokunnan päätös.
Luovutaan alkoholilain voimaantulon vaihteellaisuudesta.

3.10. Norjavastaa ESA:n kirjeeseen, että se katsoo monopolinsa olevan ETA-säädösten mukaiset.

16.10.1994 Neuvoa-antavakansanäänestys Suomen EY-jäsenyydestä: 56,9% äänestäneistä kannattaa jäsenyyttä.

25.10.1994 Erkki Liikanen nimitetään Suomen ensimmäiseksi EU-komissaariksi.

13.11.1994 Ruotsi hyväksyy EU-jäsenyyden, 52,27 % äänesti sen puolesta.

18.11.1994 Eduskunta hyväksyy Suomen EU-jäsenyyden äänin 152–45.

7.12.1994 Eduskunta hyväksyy Suomen uuden alkoholilain.

16.12.1994 EFTA: noikeusistuin (ESA) päättää, että Case Restamarkin suhteen Suomen tuonti-monopoli on yhteen sopimaton ETA-lainsäädännön kanssa (11. artikla).

1994.1994.1994 Norjan hallitus saa ESA:n muistutuskirjeen (Reasoned Opinion). Tämä on viimeinen mahdollisuus korjata tilanne, ennen kuin Norja haastetaan Eftan tuomioistuimeen.

1995

1.1.1995 Suomi ja Ruotsi liittyvät Euroopan unionin jäseniksi ja samalla eroavat Eftasta.

1.1.1995 Uusi alkoholilaki tulee voimaan.

1.1.1995 Oy Alko Ab:stä muodostetaan konserni Alko-Yhtiöt, jonka itsenäisinä tytäryhtiöinä toimivat Alko Oy, Primalco Oy ja Arctia Oy. Neljästyttäryhtiö, Havistra Oy, perustetaan joulukuussa 1996 jasealoitta toimintansa 1.5.1997. Konserni hallinnoi Alko-Yhtiöt (ns. emoyhtiö).

1.1.1995 Alkoholipoliittiset tehtävät (mm. tiedotus, valistus ja alkoholitutkimus) siirretään sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen (Stakesiin ja KTL:ään): henkilöstö jää vielä Alkoon.

1.1.1995 Matkustajien alkoholijuomien tuontia rajoittavat aikarajat kumotaan.

13.2.1995 Norjan eduskunta päättää hyväksyä ESA:n vaatimukset ja ehdottaa alkoholimonopoliensa purkua vähittäismyyntiä lukuun ottamatta 1.1.1996 lähtien

27.2.1995 Pohjoismaiden pääministerit päättävät julistuksessaan työskennellä yhdessä löytääkseen ratkaisun rajojaan koskevan Schengen-sopimuksen soveltamiseksi.

19.3.1995 Eduskuntavaalit. SDP saa selkeän voiton.

13.4.1995 Viiden puolueen enemmistö hallitus nimitetään. Pääministerinä on Paavo Lipponen (sd.), ulkoministerinä jatkaa Tarja Halonen (sd.), oikeusministerinä on Sauli Niinistö. Alkoholiasioista päättää nyt 2. sosiaali- ja terveysministeri Terttu Huttu-Juntunen (vas.). 1. sosiaali- ja terveysministeri on Sinikka Mönkäre.

13.7.1995 Norjan eduskunta päättää purkaa Norjan alkoholimonopoliyhtiön Vinmonopoletin.

14.7.1995 Landskronan käräjäoikeus päättää alistaa EY-tuomioistuimen päätettäväksi, onko Ruotsin vähittäismyyntin monopolin EU-lainsäädännön (Rooman sopimuksen) kanssa yhteensopiva. (Case C-189/95: Allmänna Åklagaren vs. Harry Franzén.)

1996

1.1.1996 Suomen kuntien kantokyky luokituskumotaan ja vero tulojen täydennyksestä luovutaan. Kuntienvälistä taloudellisia eroja sattiin laskennallisiin verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella.

1.3.1996 Sauli Niinistö nimitetään valtiovarainministeriksi.

27.4.1996 Oslo'n kunnallinen tuomioistuin pyytää ESA:tä tutkimaan, onko vahvan oluen myynti Norjassa yhteensopiva ETA-sopimuksen artikloiden 11 ja 16 kanssa. (Case E-6/96: Tore Wilhemsens AS vs. Oslo kommun.)

1.5.1996 Alkon alkoholipoliittisia tehtäviä hoitaneet työntekijät (yhteiskunnallinen alkoholitutkimus, alan lehdet, alkoholitilastot, alkoholikirjasto ja päihdetiedotus) siirtyvät Stakesiin. Biolääketieteellinen tutkimus siirtyy Kansanterveyslaitokseen.

23.10.1996 Suomen, Tanskan ja Ruotsin valtiovarainministerit tapaavat EU-komission edustajien kanssa keskustellakseen matkustajatuonnistajasääntöihin mahdollisesti tehtävistä poikkeuksista. EU ehdottaa komissaari Montin johdolla poikkeussääntöä vuoteen 2002. Suomen lupasi portaittain nostaa tuliaisviinien henkilökohtaiseen käyttöön sallittuja tuontimääriä.

13.11.1996 Ruotsin protestoinnista huolimatta komissio aikoo pitää voimassa alkoholin matkustajatuonnin poikkeussäännön vain 30.6.2002 saakka.

2.12.1996 Konfliktin matkustajatuonnin poikkeussäännöistä ratkaistaan valtiovarainministerien ministerikokouksessa. Sovitaan poikkeussääntöjen voimassaolosta 31.12.2003 saakka.

1997

4.7.1997 EU:n julkisasiamies Michael B. Elmer (the Advocate General) antaa lausunnon, jonka mukaan Ruotsin vähittäismyyntimonopolion Rooman sopimuksen 30. ja 37. artiklan vastainen.

8.7.1997 Suomen eduskunnassa yhteensä 101 edustajaa allekirjoittaa lausunnon, jonka mukaan sekä viinit että vahva olut pitää vapauttaa monopolimyyntistä ja sallia niiden myynti päivittäistavarakaupassa.

1.7.1997 Valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta asettaa työryhmän pohtimaan Alko-Yhtiöiden rakennettajan taloudellista arvoa. Työryhmäntulee saadatyönsä valmiiksi vuoden 1997 loppuun mennessä.

16.7.1997 Suomen (Terttu Huttu-Juntunen), Ruotsin (Margot Wallström) ja Norjan (Hill-Marta Solberg) sosiaali- ja terveysministerit allekirjoittavat julistuksen, jossa he korostavat vähittäismyyntimonopolin tärkeyttä osana pohjoismaista alkoholipolitiikkaa.

14.10.1997 Suomen eduskunta päättää, että suomalaiset saavat uoda 1.1.1998 alkaen matkustajatuliaisina yhden litran väkeviä ja 3 litraa viiniä henkilökohtaiseen käyttöön.

23.10.1997 EY-tuomioistuin tekee ratkaisunsa Franzénin tapauksessa (Case C-189/95). Sen mukaan Ruotsin Systembolagetin vähittäismyyntimonopolion yhteensopiva EY-lainsäädännön kanssa.

5.11.1997 Helsingin käräjäoikeus antaa alustavan päätöksen koskien matkustajatuonnin kolmansista maista siinä tapauksessa, että matka on kestänyt alle 20 tuntia (ns. 20 tunnin sääntö). (Case C-394/97 – Sami Heinonen.)

1998

1.1.1998 Talouspoliittinen ministerivaliokunta julkistaa päätöksensä irrottaa vähittäismyyntimonopolin Alko-Yhtiöistä. Päätös pitää saattaa voimaan 4.1.1999.

1.1.1998 Viiniveroa lasketaan 17 %.

Veronalennuksen piti olla ensimmäinen toimenpide asteittaisessa vapaammassa alkoholijuomien kaupassa ja sen piti ennakoida matkustajatuonnin vapautumista ja siihen valmistautumista. Tavoitteena oli verotulojen maksimointi kotimaisin markkinoin.

7.1.1998 Suomen hallitus on päättänyt irrottaa vähittäismyyntimonopolin Alko-Yhtiöt-konsernista. Itsenäisen vähittäismyyntimonopolin Alko Oy on sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa, muut osat siirretään kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen.

1999

1.1.1999 Alko-yhtiöt jaetaan.

Tytäryhtiö Alko Oy:stä (monopoli) tulee itsenäinen yhtiö sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. Alko-Yhtiöiden omaisuutta hoitaa erillinen VM:n alaisuudessa toimiva varainhoitoyhtiö Kapiteeli Oy. Primalco Oy (entinen tuotantomonopoli) ja Havistra Oy (uusi tukkumyyntiyhtiö) muodostavat uuden vähittäismyyntimonopolista irrotetun konsernin, Altia Groupin, perustan.

15.1.1999 Norjakin astuu itsepalveluaikaan:

Ensimmäiset 14 Norjan vähittäismyyntimonopolin itsepalvelumyymälää avataan.

2000

1.1.2000 Kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa uudesta omistajapolitiikasta.

Finlandia Vodka yhtiöitetään ja muodostetaan uusi tytäryhtiö Altia Groupiin. Kolmasosa Altian osakkeista tulee myydä uudelle strategiselle partnerille. Yhtiön toimitusjohtaja Antti Keränen eroaa ja tilalle nimitetään Veikko Kasurinen.

28.2.2000 EU lähettää kirjeen (formal request) Ruotsille, jotta selopettaisi luenjaviinien kohdellun epätasa-arvoisesti veropolitiikassaan.

27.11.2000 EU-komissio tekee ehdotuksen nuorten ja nuorten aikuisten alkoholinkäytöstä ja alkoholihaittojen ehkäisystä. Aloite on tullut Ruotsilta.